Das preußische Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der hohen Juristischen Fakultät der Königlichen Universität

Marburg

vorgelegt von

Edgar Wirckau

Referendar in Wiesbaden.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1913.

Referent: Professor Dr. W. Schücking.

Erscheint vollständig als Heft 16 der Arbeiten aus dem juristisch-staatswissenschaftlichen Seminar der Königl. Universität Marburg. Herausgegeben von Dr. Walter Schücking, o. Professor der Rechte an der Universität Marburg.

Meiner lieben Mutter!

Inhaltsverzeichnis.

a) Quellen und Materialien.

Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten; in Verbindung mit ergänzenden Verordnungen, herausgegeben von A. J. Mannkopf. Berlin 1838.

Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes.

Die Gemeindeordnung v. 23. 10. 1834 für die Städte und die Landgemeinden Kurhessens und die zu derselben ergangenen Gesetze und Verordnungen nebst den Erläuterungs- und Vollziehungsbeschlüssen des Ministeriums des Innern. Cassel 1866.

Preußische Gesetzsammlung.

Reichsgesetzblatt.

Sammlung der Gesetze, Verordnungen und Ausschreiben für das Königreich Hannover.

Anschütz-Dochow, Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1908.

Sammlung preußischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhaltes, herausgegeben von Stier-Somlo. München, C. H. Beck, 1906.

Sammlung von Reichsgesetzen staats- und verwaltungsrechtlichen Inhaltes, herausgegeben von Stier-Somlo. München, C. H. Beck, 1903.

Entscheidungen des Königlichen Oberverwaltungsgerichts. Berlin, Heymann.

Jahrbuch des Verwaltungsrechts, herausgegeben von Stier-Somlo. 6. Jahrg. 1911. Zweite Hälfte: Rechtsprechung und Gesetzgebung des Jahres 1910.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten.

Sammlung der Drucksachen des Preußischen Hauses der Abgeordneten (Anlagen zu den Stenographischen Berichten).

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Herrenhauses.

Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Preußischen Herrenhauses.

Hieraus insbesondere das Material zum allgemeinen Zweckverbandsgesetz [1]):

Sammlung der Drucksachen des Preußischen Hauses der Abgeordneten. 21. Legislaturperiode, 2. Session 1908/09. Nr. 550 Bd. 9 S. 5538. [1] Antrag der Abgeordneten Linz, Graf v. Spee und Genossen.

Sammlung der Drucksachen des Preußischen Hauses der Abgeordneten. 21. Legislaturperiode, 3. Session 1910. Nr. 61 Bd. 3 S. 1933 f. [2] Antrag der Abgeordneten Linz und Graf v. Spee.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten. 21. Legislaturperiode, 3. Session 1910. 85. Sitzung. 13. 6. 1910. Bd. 5 Sp. 7088—7117, 7241—7250. [3] Beratung der Anträge der Abgeordneten Linz und Graf v. Spee betr. kommunale Zweckverbände.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten. 21. Legislaturperiode, 4. Session 1911.

Eröffnungssitzung v. 10. 1. 1911. Bd. 1 Sp. 3. [4] Passus der Thronrede.

21. Sitzung v. 7. 2. 1911. Bd. 2. Sp. 1446—1509. [6] Erste Beratung des Entwurfes eines Zweckverbandsgesetzes.

73. Sitzung v. 12. 5. 1911. Bd. 5 Sp. 6183—6245. [9] Zweite Beratung.

77. Sitzung v. 16. 5. 1911. Bd. 5 Sp. 6466—6479. [12] Dritte Beratung.

94. Sitzung v. 23. 6. 1911. Bd. 6 Sp. 7790. [20] Wiederholte Beratung (Überweisung an die Kommission).

96. Sitzung v. 27. 6. 1911. Bd. 6 Sp. 7959—7989. [23] Wiederholte Beratung.

Sammlung der Drucksachen des Preußischen Hauses der Abgeordneten. 21. Legislaturperiode, 4. Session 1911.

Nr. 55 Bd. 2 S. 961—970. [5] Entwurf eines Zweckverbandsgesetzes nebst Begründung.

Nr. 339 Bd. 5 S. 3001—3047. [7] Bericht der 13. Kommission über den Entwurf; Zusammenstellung des Entwurfes mit den Beschlüssen der Kommission in 1. Lesung, der Redaktionskommission und der Kommission in 2. Lesung.

Nr. 391—409 Bd. 5 S. 3364—3368. [8] Anträge zur zweiten Beratung.

Nr. 410 Bd. 5 S. 3369—3377. [10] Zusammenstellung des Entwurfes mit den vom Hause der Abgeordneten in der zweiten Beratung gefaßten Beschlüssen.

Nr. 430—434 Bd. 5 S. 3467 f. [11] Anträge zur dritten Beratung.

Nr. 435 Bd. 5 S. 3469—3477. [13] Zusammenstellung des Entwurfes mit den vom Hause der Abgeordneten in der dritten Beratung gefaßten Beschlüssen.

Nr. 673 A Bd. 6 S. 4051—4054. [19] Entwurf in der vom Herrenhause beschlossenen Fassung.

---

1) Die [geklammerten] Ziffern geben die zeitliche Folge der Stücke an.

Nr. 673 B Bd. 6 S. 4055—4062. [19] Zusammenstellung der Beschlüsse des Hauses der Abgeordneten mit denen des Herrenhauses.

Nr. 745 Bd. 6 S. 4130. [21] Kommissionsantrag zur wiederholten Beratung.

Nr. 746—750, 791 Bd. 6 S. 4131, 4214. [22] Anträge zur wiederholten Beratung.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Herrenhauses in der Session 1911.

5. Sitzung v. 23. 2. 1911 S. 47 f. [15] Geschäftliche Behandlung der demnächst zu erwartenden Zweckverbandsvorlageu.

11. Sitzung v. 16. 6. 1911 S. 232. [15] Geschäftliche Mitteilung.

15. Sitzung v. 21. 6. 1911 S. 363—397. [18] Beratung des Entwurfes.

18. Sitzung v. 28. 6. 1911 S. 451. [24] Mitteilung des Präsidenten.

Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Preußischen Herrenhauses in der Session 1911.

Aktenstück Nr. 94 S. 443—446. [14] Entwurf in der vom Hause der Abgeordneten beschlossenen abgeänderten Fassung.

Aktenstück Nr. 127 A S. 551—578. [16] Bericht der 10. Kommission über den Entwurf; Zusammenstellung der Beschlüsse der 10. Kommission mit denen des Hauses der Abgeordneten.

Aktenstück Nr. 127 B S. 579—581. [16] Abänderungsanträge zu den Beratungen der 10. Kommission.

Aktenstück Nr. 134, 136—139, 143 S. 583 f., 589. [17] Abänderungsanträge zu dem Antrag der 10. Kommission zur Plenarberatung.

Petitionen zum Entwurf eines Zweckverbandsgesetzes, in den Akten des Preußischen Herrenhauses bezw. des Preußischen Hauses der Abgeordneten.[1])

b) Literatur.

Adickes u. **Beutler,** Die sozialen Aufgaben der deutschen Städte. Zwei Vorträge. Leipzig 1903.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. Kommentar (Guttentagsche Sammlung preußischer Gesetze Nr. 1). 7. Aufl. Berlin 1911.

Berthélemy, Les Industries Communales en France. In den Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 130 Teil 4, I. Leipzig 1910.

Berthold, Zur Verfassung der „gemischten wirtschaftlichen Unternehmungen". In der Städte-Zeitung (1911/12) 9. Jahrg. S. 261 f.

Boldt, Zur Neuregelung des ländlichen Gemeindewesens. Berlin 1890.

Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts. Leipzig 1906.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht. Bd. 2. Freiburg 1889.

---

[1]) Die Einsicht wurde mir durch das freundliche Entgegenkommen des Herrn Geh. Rechnungsrats David, Direktors bei dem Herrenhause, bezw. des Herrn Geh. Rechnungsrats Plate, Direktors bei dem Hause der Abgeordneten, ermöglicht; dem letztgenannten Herrn habe ich ferner das Protokoll der 63. Plenarsitzung laufender Session des Abgeordnetenhauses v. 3. 5. 1912 zu verdanken.

v. Brauchitsch, Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze. Umgearbeitet, fortgeführt und herausgegeben von v. Studt und v. Braunbehrens Bd. 1 21. Aufl. 8. Bearbtg. Berlin 1911.

v. Brauchitsch Bd. 2 18. Aufl. 7. Bearbtg. Berlin 1906.

v. Brauchitsch Bd. 3. Bearbeitet von Freund. 18. Aufl. 7. Bearbtg. Berlin 1910.

v. Brauchitsch Bd. 7. Berlin 1907.

v. Brauchitsch, Ergänzungsband für die Rheinprovinz von v. Bitter. 3. Aufl. Berlin 1905.

v. Brauchitsch, Ergänzungsband für die Provinz Westfalen von Braunbehrens. 3. Aufl. Berlin 1899.

v. Brauchisch, Ergänzungsband für die Provinz Hannover von v. Gostowski. Berlin 1891.

v. Brauchitsch, Ergänzungsband für die Provinz Schleswig-Holstein, von Haase. 2. Aufl. Berlin 1893.

v. Brauchitsch, Ergänzungsband für die Provinz Hessen-Nassau von Mauve. 2. Aufl. Berlin 1911.

Brühl-Gordan-Ledermann, Zweckverbandsgesetz für Groß Berlin. Mit Erläuterungen. Berlin 1912. (Guttentagsche Sammlung preußischer Gesetze Nr. 48.)

Bucerius, Gemeinderechtliche Entwicklungsfragen. Im Preußischen Verwaltungsblatt (1910/11) 32. Jahrg S. 212 ff.

Büchtemann, Das Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin im Lichte der Selbstverwaltung. In der Deutschen Juristenzeitung (1911) 16. Jahrg. S. 258 ff.

v. Cronhelm, Corpus constitutionum regio-holsaticarum. 3 Bde. u. 2 Nebenbde. Altona 1750—1757.

Damaschke, Vom Gemeinde-Sozialismus. Soziale Streitfragen Heft 1, 8. Tausend. Berlin 1900.

Dernburg u. a., Was erwarten wir vom Zweckverband? Erste der Broschüren Für Groß-Berlin, herausgegeben vom Propagandaausschuß „Für Groß-Berlin". Vita, Deutsches Verlagshaus, Charlottenburg. 1912.

Frank, Über die Einwirkung des Zweckverbandsgesetzes v. 19. 7. 1911 (GS. S. 115) auf Kleinbahnunternehmungen. Im Preußischen Verwaltungsblatt (1911/12) 32. Jahrg. S. 337 ff.

Freund, Die „Gemischte wirtschaftliche Unternehmung", eine neue Gesellschaftsform. In der Deutschen Juristenzeitung (1911) 16. Jahrg. S. 1113 ff.

Freund, Städtische Sozialpolitik; im Wörterbuch der Volkswirtschaft, herausgegeben von Elster. 3. Aufl. Bd. 2 S. 944 ff. Jena 1911.

Freytag, Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891. Erläutert. Breslau 1892.

Friedrichs, Das Landesverwaltungsgesetz v. 30. 7. 1883 nebst den gesamten Nebengesetzen. Berlin 1910.

Friedrichs, Das Zuständigkeitsgesetz v. 1. 8. 1883. Berlin 1904.

Friedrichs, Die Zweckverbandsgesetze v. 19. 7. 1911. Erläutert. Berlin, Carl Heymann, 1912.

Genzmer, Der Begriff der Selbstverwaltung in Preußen. In Gesetz und Recht 9. Jahrg. 1908 S. 97 ff.

Genzmer, Entstehung und Rechtsverhältnisse der Gutsbezirke in den sieben östlichen Provinzen des preußischen Staates. Berlin 1891.

Genzmer, Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891. Erläutert. Berlin 1892. 3. Aufl. Berlin 1908.

Genzmer, Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891, nebst dem Zweckverbandsgesetze v. 19. 7. 1911. 4. Aufl. Berlin (H. W. Müller) 1911.

Gierke, Deutsches Privatrecht. Bd. 1. Leipzig 1895.

Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. Berlin 1887.

v. Gierke, O., Die „Gemischte wirtschaftliche Unternehmung" als neue Gesellschaftsform. Im Preußischen Verwaltungsblatt 33. Jahrg. 1911/12 S. 105 ff.

Hänel, Deutsches Staatsrecht. Bd. 1. Leipzig 1892.

Hahn, Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891. Erläutert. Berlin 1891.

Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. Herausgegeben von v. Bitter. 2. Aufl. Leipzig 1911. (Auch 1. Aufl. 1906.)

Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Herausgegeben von Conrad, Elster, Lexis und Löning. 8. Bde. 3. Aufl. Jena 1909—1911.

Besonders die Artikel: Gemeinden; Sozialpotitische Aufgaben (v. Blume) IV 618 ff.; Stadterweiterungen (Adickes) VII 780 ff.

Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, herausgegeben von Jellinek und G. Meyer. Bd. 2. Heft 1. Leipzig 1891.

Hönemann, Soziale Fürsorge innerhalb der Kommune. Im Preußischen Verwaltungsblatt 31. Jahrg. 1909/10 S. 169 ff.

Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche. 18. Aufl. Berlin 1907.

Hue de Grais, Kommunalverbände. Im Handbuche der Gesetzgebung in Preußen und dem Deutschen Reiche Teil 4 Bd. 3. Berlin 1905.

Hue de Grais, Zweckverbände. In der Deutschen Juristenzeitung 16. Jahrg. 1911 S. 297 ff.

Hugo (= Hugo Lindemann), Städteverwaltung und Munizipal-Sozialismus in England. Stuttgart 1897.

Jastrow und **Badtke,** Kommunale Arbeitslosenversicherung. Denkschrift und Materialsammlung, vorgelegt dem Magistrat Charlottenburg. Berlin 1910.

Jellinek, Das Recht des modernen Staates. Bd. 1: Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905.

Kahl, Grundriß zu den Vorlesungen über deutsches und preußisches Verwaltungsrecht.

Keil, Die Grundsätze des öffentlichen Rechts und der preußische „Entwurf einer Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie". Im Archiv für öffentliches Recht 6. Jahrg. 1891 S. 345 ff.

Keil, Die Landgemeinde in den östlichen Provinzen Preußens und die Versuche, eine Landgemeindeordnung zu schaffen. In den Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 43. Leipzig 1890.

Keil, Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891. Erläutert. Freiburg und Leipzig 1896.

Koch, Das sächsische Gesetz über Gemeindeverbände v. 18. 6. 1910. In Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung 38. Jahrg. 1910 S. 44 ff.

Kotze, Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie. Berlin 1902.

Kuczynski, Die Aufgaben der Groß-Berliner Wohnungspolitik. In den Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung, herausgegeben von Braun 1. Jahrg. 1912 S. 533 ff.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1, 1. Aufl. Tübingen 1876, 2. Aufl. Freiburg 1888; Bd. 1 u. 2, 5. Aufl. Tübingen 1911.

Linz, Über Zweckverbände. In den Kommunalpolitischen Blättern 2. Jahrg. 1911 S. 33 ff., 68 ff., 290 ff.

Löning, Eingemeindung und Eingemeindungsverträge. Im Preußischen Verwaltungsblatt 29. Jahrg. 1907/08 S. 657 ff.

Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht. 2 Bde. Leipzig 1895/96.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 3. Aufl., bearbeitet von Dochow. Leipzig 1910.

Michelsen, Sammlung altdithmarscher Rechtsquellen. Altona 1842.

v. Möller, Landgemeinden und Gutsherrschaften nach preußischem Recht. Breslau 1865.

Moll, Die Entwürfe zu einem allgemeinen Zweckverbandsgesetz und zu einem Zweckverbandsgesetze für ,Groß Berlin. Im Preußischen Verwaltungsblatt 32. Jahrg. 1910/11 S. 273 ff.

Moll, Über die privatrechtliche Stellung von Zweckverbänden ohne die Rechte öffentlicher Körperschaften. Im Preußischen Verwaltungsblatt 27. Jahrg. 1905/06 S. 927 ff.

Mombert, u. a., Gemeindebetriebe. In den Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 128.

Neukamp, Der Begriff der „Selbstverwaltung" im Rechtssinne. Im Archiv für öffentliches Recht 4. Jahrg. 1889 S. 377 ff., 525 ff.

Preuß, Probleme des Großstädtischen Verwaltungsrechtes. Vortragsbericht. In der Allgemeinen österreichischen Gerichtszeitung 62. Jahrg. S. 158 ff. Wien 1911.

Redlich, Englische Lokalverwaltung. Leipzig 1901.

Redlich, Das Wesen der österreichischen Kommunalverfassung. Leipzig 1910.

Röer, Kommunale Zweckverbände. Aus einem Referat, erstattet dem Schleswig-Holsteinischen Städtetage in Eckernförde (16. 6. 1911). In der Deutschen Gemeindezeitung 50. Jahrg. 1911 S. 277 ff.

v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. Bd. 3. 4. Aufl. Leipzig 1883.

Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. Freiburg 1886.

Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. In den Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik (Hirths Annalen) 1883 S. 265 ff.

Seidel, Zur Frage der Zweckverbände. In der Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik 1. Jahrg. 1910/11 S. 6 ff.

Schmieder, Das Recht der Kommunalaufsicht. Im Preußischen Verwaltungsblatt 25. Jahrg. 1903/04 S. 483 ff.

Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. (Ergänzungsband zu v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie.) Leipzig 1897.

Scholz, Die Verkehrsaufgabe des Verbandes Groß-Berlin. Im Preußischen Verwaltungsblatt 33. Jahrg. 1911/12 S. 273 ff.

Scholz, Das Zweckverbandsgesetz und der Zwangsverband Groß-Berlin. In der Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik 1. Jahrg. 1910/11 S. 209 ff.

Schulze, Das preußische Staatsrecht. 2 Bde. 1. Aufl. Leipzig 1872, 1877; 2. Aufl. 1888, 1890.

Staatslexikon; im Auftrage der Görres-Gesellschaft herausgegeben von J. Bachem bezw. J. Bachem u. Sacher (Herders Staatslexikon). 5 Bde. 3. bezw. 3./4. Aufl. Freiburg 1908—1912. Besonders die Artikel:

Gemeinde (Karl Bachem) II 439 ff.; Gemeindebürger (Karl Bachem) II 460 ff.; Gemeindelasten (Karl Bachem) II 465 ff.; Gemeindeordnung (Karl Bachem) II 472 ff.; Modernes Städtewesen (Ehrler) V 139 ff.; Staatsverwaltung und Selbstverwaltung (Beyer, 2. Aufl. Menzinger) V 96 ff.

L. v. Stein, Die Verwaltungslehre. Teil 1. 2. Abt.: Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. 2. Aufl. Stuttgart 1869.

v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart 1886.

Stier-Somlo, Kommentar zum Gesetz über die Allgemeine Landesverwaltung v. 30. 7. 1883. Berlin 1902.

Szczesny, Das Zweckverbandsgesetz v. 19. 7. 1911. Erläutert. Berlin 1912. (Franz Vahlen).

Szczesny, Das Zweckverbandsgesetz v. 19. 7. 1911. Im Preußischen Kommunalarchiv 3. Jahrg. 1911/12 S. 1 ff.

Werth, Der dritte deutsche Städtetag über die Arbeitslosenversicherung. Im Preußischen Verwaltungsblatt 33. Jahrg. 1911/12 S. 219 ff.

Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Herausgegeben von Frhr. v. Stengel. 2 Bde. u. 3 Erg.-Bde. Freiburg 1890—1897. Besonders die Artikel:

Gemeinde (Allgemeines) (Jolly) I 495 ff.; Gesamtgemeinden

(Jolly) I 571 ff.; Selbstverwaltung, Oberaufsicht, Oberaufsehende Gewalt (L. v. Stein) II 446 ff.; Vertrag auf dem Gebiete der Verwaltung (v. Stengel) II 701 ff.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1. 2. Aufl. Berlin 1895.

c) Abkürzungen.

Ber. AH. = Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten.

Drucks. AH. = Sammlung der Drucksachen des Preußischen Hauses der Abgeordneten (Anlagen zu den Stenographischen Berichten).

L. = Legislaturperiode, S. = Session; wenn ohne Zusatz = 21. Legislaturperiode, IV. Session 1911.

Ber. HH. = Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Herrenhauses.

Drucks. HH. = Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Preußischen Herrenhauses.

S. = Session; wenn ohne Zusatz = Session 1911.

Die römische Ziffer bezeichnet den Band, die arabische die Seite bezw. Spalte.

E. = Entwurf eines Zweckverbandsgesetzes, nebst Begründung; vorgelegt dem Hause der Abgeordneten. (Drucks. AH. II, 961 ff.)

Die Ziffer bezeichnet hier die Seite nach der besonderen Zählung.

KBA. = Bericht der 13. Kommission über den Entwurf eines Zweckverbandsgesetzes. (Drucks. AH. V, 3001 ff.)

Die Ziffer bezeichnet hier die Seite nach der besonderen Zählung.

KBH. = Bericht der 10. Kommission über den Entwurf eines Zweckverbandsgesetzes. (Drucks. HH. 551 ff.)

BGBl. = Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes.

GS. = Preußische Gesetzsammlung (bis 1906 Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten).

Hann. GS. = Hannöversche Gesetzsammlung.

RGBl. = Reichsgesetzblatt.

Die Ziffer bezeichnet die Seite des betreffenden Jahrgangs; als solcher kommt stets, wenn die Jahreszahl nicht besonders bemerkt ist, der der Jahreszahl des betreffenden Gesetzes in Betracht.

ALR. = Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten von 1794.

BGB. = Bürgerliches Gesetzbuch v. 18. 8. 1896. RGBl. 195.

FlG. = Gesetz, betr. die Anlegung nnd Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften v. 2. 7. 1875. (Fluchtliniengesetz). GS. 561.

HGB. = Handelsgesetzbuch v. 10. 5. 1897. RGBl. 219.
KAG. = Kommunalabgabengesetz v. 14. 7. 1893. GS. 152.
KBG. = Gesetz, betr. die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten v. 30. 7. 1899. GS. 141.
KVG. = Krankenversicherungsgesetz v. 10. 4. 1892. RGBl. 417.
LVG. = Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. 7. 1883. GS. 195.
ZPO. = Zivilprozeßordnung v. 30. 1. 1877; in der Fassung der Bekanntmachung v. 17./20. 5. 1898. RGBl. 410.
ZustG. = Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden v. 1. 8. 1883. GS. 237.

ALO.hohenz. = Hohenzollernsche Amts- und Landesordnung v. 2. 4. 1873; in der Fassung der Bekanntmachung v. 9. 10. 1900. GS. 323.
GO.hohenz. = Hohenzollernsche Gemeindeordnung v. 2. 7. 1900. GS. 189.
GO.rh. = Gemeindeordnung für die Rheinprovinz v. 23. 7. 1845. GS. 523.
KrO.hann. = Kreisordnung für die Provinz Hannover v. 6. 5. 1884. GS. 181.
KrO.hess.-nass. = Kreisordnung für die Provinz Hessen-Nassau v. 7. 6. 1885. GS. 193.
KrO.östl. = Kreisordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen v. 13. 12. 1872; in der Fassung der Bekanntmachung v. 19. 3. 1881. GS. 179.
KrO.rh. = Kreisordnung für die Rheinprovinz v. 30. 5. 1887. GS. 209.
KrO.schl.-holst. = Kreisordnung für die Provinz Schleswig-Holstein v. 26. 5. 1888. GS. 139.
KrO.westf. = Kreisordnung für die Provinz Westfalen v. 31. 7. 1886. GS. 217.
LGO.hann. = Gesetz, die Landgemeinden betr. v. 28. 4. 1859, Gesetzsammlung für das Königreich Hannover 1859 1. Abt. S. 393.
LGO.hess.-nass. = Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau v. 4. 8. 1897. GS. 301.
LGO.östl. = Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891. GS. 233.
LGO.schl.-holst. = Landgemeindeordnung für die Provinz Schleswig-Holstein v. 4. 7. 1892; Bekanntmachung v. 10. 7. 1892. GS. 154.
LGO.westf. = Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen v. 19. 3. 1856. GS. 265.
Nov. z. GO.rh. = Gesetz betr. die Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz vom 15. 5. 1856. GS. 435.
PrO.östl. = Provinzialordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen v. 29. 6. 1875; in der Fassung der Bekanntmachung v. 22. 3. 1881. GS. 233.
StO.östl. = Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Monarchie v. 30. 5. 1853. GS. 261.
OSt.rh. = Städteordnung für die Rheinprovinz v. 15. 5. 1856. GS. 406.
StO.westf. = Städteordnung für die Provinz Westfalen v. 19. 3. 1856. GS. 237.

Entsch.OVG. = Entscheidungen des Königlichen Oberverwaltungsgerichts.
Die römische Ziffer bezeichnet den Band, die arabische die Seitenzahl.

Die Literatur ist nach dem Autornamen zitiert, falls mehrere Schriften desselben Verfassers benutzt sind, nach Autornamen und einem Stichwort aus dem Titel, doch bezeichnen die Namen Friedrichs, Genzmer und Szczesny ohne Stichwort die Kommentare der betreffenden Verfasser zum Zweckverbandsgesetz.

I. Historischer Teil.

§ 1.

Überblick über die bisherigen preußischen Rechtsnormen betreffend die Bildung von Gemeindeverbindungen.

Dem preußischen Kommunalverwaltungsrecht von heute liegt — bei allen lokalen Verschiedenheiten im einzelnen — das System einer dreifachen Gliederung zugrunde. Es kennt auf der untersten Stufe nebeneinander den selbständigen Gutsbezirk,[1]) die Landgemeinde und die Stadtgemeinde,[2]) auf der Mittelstufe den Kreis[3]) und auf der Oberstufe die Provinz.[4])

Diese grundsätzliche Dreiteilung schließt aber nicht die Existenz von Zwischengliedern aus.

Zunächst besteht für Hessen-Nassau die aus historischen Gründen zu erklärende Eigentümlichkeit, daß der Kommunalverband dieser Provinz nicht unmittelbar in Kreise, sondern zuerst gleichsam in zwei Unterprovinzen zerfällt: in die beiden Kommunalverbände der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden. Jeder dieser beiden Bezirke besitzt kommunale Selbständigkeit und erfüllt für sich die

---

[1]) In der Rheinprovinz und dem Regierungsbezirk Wiesbaden gibt es keine selbständigen Gutsbezirke; auch in Hohenzollern sind durch die GO. hohenz. von 1900 (§ 2 Ziff. 1) die bis dahin bestehenden „abgesonderten Gemarkungen, Hofgüter und Fabrikorte" (ALO. hohenz. § 2) als selbständige Kommunalbezirke beseitigt.

[2]) Diese bleibt Kommunalkörper unterster Ordnung auch dann, wenn sie aus dem Landkreise eximiert wird und einen eigenen Kreis für sich bildet; der Stadtkreis ist nur eine Stadtgemeinde mit erweiterter Kompetenz.

[3]) Genauer „Landkreis", da alle aus mehreren Gutsbezirken, Land- oder Stadtgemeinden zusammengesetzten Kreise „Landkreise" heißen, im Gegensatz zu den nur aus einer Gemeinde bestehenden „Stadtkreisen".

[4]) Die hohenzollernschen Lande bilden einen der „Provinz" analogen „Landeskommunalverband"; er zerfällt statt in „Kreise" in „Oberamtsbezirke".

kommunalen Aufgaben einer Provinz;[1]) beide werden zusammengefaßt zu dem Kommunalverband der Provinz Hessen-Nassau.

In den Provinzen Brandenburg, Schlesien, Sachsen und Hannover bestehen ferner vereinzelte über den Umfang eines Kreises hinausgehende Verbände mit gewisser kommunaler Selbständigkeit und einzelnen bestimmten Aufgaben. Es sind dies die „Kommunalständischen Verbände" in den alten Provinzen und die „Landschaften" in Hannover, Überreste ständischer Einrichtungen früher selbständiger Landesteile. In der gegenwärtigen Organisation der Kommunalverwaltung bilden sie eine anormale Erscheinung. Nachdem mehrere von ihnen bereits beseitigt sind,[2]) bestehen zurzeit nur noch: in der Provinz Brandenburg der Kommunalständische Verband der Niederlausitz, in der Provinz Schlesien der Kommunalständische Verband der Oberlausitz, in der Provinz Sachsen der Kommunalständische Verband der Altmark und in der Provinz Hannover die sieben Landschaften der alten Territorien von Kalenberg-Göttingen-Grubenhagen, Lüneburg, Hoya-Diepholz, Bremen-Verden, Osnabrück, Hildesheim und Ostfriesland.[3])

Eine ungleich größere Bedeutung als diese vereinzelten Zwischenglieder zwischen Kreis und Provinz, welche ihre heutige Existenz überhaupt nicht mehr der Befriedigung praktischer Bedürfnisse, sondern nur noch der Schonung geschichtlich gewordener Besonderheiten verdanken, haben die Zwischenglieder zwischen

---

[1]) vgl. Art. 3 des Gesetzes über die Einführung der Provinzialordnung vom 29. 6. 1875 in der Provinz Hessen-Nassau v. 8. 6. 1885 (GS. 242); vgl. auch die Verordn. betr. die Organisation der Verwaltungsbehörden in dem vormaligen Kurfürstentume Hessen, in dem vormaligen Herzogtume Nassau, in der vormals freien Stadt Frankfurt und in den bisher bayrischen und großherzoglich hessischen Gebietsteilen v. 22. 2. 1867 (GS. 273).

[2]) vgl. § 128 PrO. östl.; Gesetz betr. die Aufhebung der Kommunalständischen Verbände in der Provinz Pommern v. 18. 1. 1881 (GS. 7); Gesetz betr. die Aufhebung des Kommunalständischen Verbandes der Neumark v. 19. 1. 1881 (GS. 10); Gesetz betr. die Aufhebung des Kommunalständischen Verbandes der Kurmark vom 22. 5. 1902 (GS. S. 149); Verordn. betr. die Provinziallandschaften im Gebiete des vormaligen Königreichs Hannover v. 22. 9. 1867 (GS. 1635).

[3]) vgl. auch §§ 80—82 des Landesverfassungsgesetzes für das Königreich Hannover v. 6. 8. 1840 (Hann. GS. 1840 Abt. I S. 141)

Gemeinde und Kreis. Hier handelt es sich um eine Verbindung mehrerer der für sich allein oft recht schwachen Kommunalkörper unterster Ordnung zu gemeinschaftlicher Erfüllung gemeinschaftlicher Aufgaben unter Wahrung ihrer eigenen Selbständigkeit. Man kann diese Verbindungen in zwei Gruppen scheiden: die Samtgemeinden und die Zweckverbände, je nachdem ob der Gemeindeverband grundsätzlich alle den Einzelgemeinden gemeinsamen kommunalen Aufgaben oder ob er nur bestimmte einzelne dieser Aufgaben zu erfüllen berufen ist.[1])

a) Einheitlich preußische Normen über die Bildung von Samtgemeinden gibt es nicht. Zwar enthielt die Gemeindeordnung für den preußischen Staat v. 11. 3. 1850 (GS. 213), welche im Sinne märzlicher Einheitsgedanken die Verfassung aller städtischen wie ländlichen Gemeinden für den ganzen Umfang der Monarchie gleichheitlich regelte, auch eine Reihe von Bestimmungen über die Bildung von Samtgemeinden (Titel IV §§ 126 bis 136).[2]) Zu solchen konnten sich danach Gemeinden vereinigen, „die für sich allein den Zwecken des Gemeindeverbandes nicht entsprechen". Jede Einzelgemeinde sollte selbständig, aber unter Aufsicht der Samtgemeinde, ihre besonderen, die Samtgemeinde alle gemeinsamen Angelegenheiten erledigen; was im einzelnen zu letzteren zu rechnen sei, sollten die Einzelgemeinden beschließen. Praktische Bedeutung jedoch erlangten diese Bestimmungen bei dem ephemären Dasein, das dem Gesetz von 1850 beschieden war, nicht. Heute geltende Normen über Samtgemeinden finden sich nur in einzelnen provinziellen Gemeindeordnungen.

Die ältesten Samtgemeinden im heutigen Preußen sind die „Kirchspielslandgemeinden" in den Kreisen Norder- und Süderdithmarschen der Provinz Schleswig-Holstein. Schon zur Zeit, da die Dithmarschen noch ein demokratisch verwalteter Freistaat waren,[3]) zerfiel das Land in Bauerschaften und Dorfschaften um-

---

[1]) Auf die Begründung dieser Unterscheidung komme ich im rechtspolitischen Teil zu sprechen.

[2]) Schon der „Entwurf zu einer Ordnung für die Landgemeinden" v. 7. 8. 1820 (§§ 2, 84ff.) hatte gleichfalls Samtgemeinden vorgesehen. Abdruck des Entwurfs bei Keil, Schriften d. Ver. f. Sozialpol. Bd. 43 Anl. J.

[3]) 1559 wurden sie dänisches Herzogtum.

fassende „Kirchspiele", welche ursprünglich als Bezirke für Unterrichter erscheinen. Schon das erste Dithmarsche Landrecht von 1447[1]) erwähnt sie fortwährend. In diesen Kirchspielen entfaltete sich auch das kommunale Leben der zugehörigen Bauer- und Dorfschaften. Sie erledigten alle gemeinsamen Kommunalangelegenheiten selbst, während jene nur für wenige engere Kommunalaufgaben zuständig waren. Als Schleswig-Holstein preußisch wurde, trug man dieser geschichtlichen Entwicklung Rechnung und dehnte die Kirchspielverfassung auch noch auf den Kreis Husum aus, welcher sich ähnlich entwickelt hatte. Schon die Kgl. Verordnung v. 22. 9. 1867 (GS. 1603) hatte die Kirchspielverfassung in den Kreisen Norder- und Süderdithmarschen anerkannt (§ 29) und die LGO.schl.-holst. trifft in den §§ 121 a—121 f eine eingehende gesetzliche Regelung für die Kreise Husum, Norderdithmarschen und Süderdithmarschen. Danach bilden die Dorfschaften und Bauerschaften innerhalb der Kirchspiele selbständige öffentliche Körperschaften. Ihr Wirkungskreis beschränkt sich jedoch im wesentlichen nur auf die kommunalen Aufgaben, welche sie schon seither erfüllt hatten, also äußerst wenige;[2]) zur Übernahme neuer Aufgaben bedürfen sie der Zustimmung der Kirchspielslandgemeinde und der Bestätigung des Bezirksausschusses. Als Landgemeinde im Sinne der Landgemeindeordnung erscheint nicht die Dorf- oder Bauerschaft, sondern das Kirchspiel.

Auch in den hohenzollernschen Landen kommen Samtgemeinden vor. Sie heißen hier „Zusammengesetzte Gemeinden", haben alle den gesamten Gemeindeverband betreffenden Kommunalaufgaben zu erfüllen und auch die Einzelortschaften zu verwalten; aber auch diese haben eine gewisse kommunale Selbständigkeit,[3]) indem ihnen die Beschlußfassung hinsichtlich des besonderen Ortschaftsvermögens oder der besonderen Gemarkung zusteht.[4])

---

[1]) Abgedr. bei Michelsen, desgleichen das zweite Dithmarsche Landrecht von 1539; das Neue Dithmarsche Landrecht von 1567 ist abgedr. bei v. Cronhelm im ersten Nebenbande.

[2]) Hauptsächlich: Unterhaltung der Nebenwege, Feldhüter-, Nachtwächter-, Feuerlöschwesen. v. Brauchitsch-Haase S. 47.

[3]) GO.hohenz. § 102.

[4]) Ähnliche Bestimmungen über „Zusammengesetzte Gemeinden" galten vor Einführung der LGO.hess.-nass. für das Gebiet des vormaligen Kurfürstentums

Handelte es sich in den bisher erwähnten Fällen eines Vorkommens von Samtgemeinden immer nur um Ausnahmen in der Organisation der Gemeindeverfassungen der betreffenden Provinzen, so bildet in den beiden Provinzen Westfalen und Rheinland die Samtgemeinde vielmehr die Regel im ländlichen Gemeindeverfassungsrecht.[1]) In diesen Landesteilen waren zur Zeit, da sie unter französischer Abhängigkeit standen, je mehrere der vielen kleinen selbständigen Gemeinden, welche man vorfand, unter Unterdrückung ihrer Eigenexistenz zu einem größeren Verwaltungsbezirk vereinigt worden. Nachdem diese Provinzen wieder preußisch geworden waren, blieb die fremdrechtliche Verwaltungsorganisation zunächst eine Zeitlang bestehen. Als man dann zu einer Neuordnung schritt, geschah es, wie es in der Einführung zur westfälischen Landgemeindeordnung v. 31. 10. 1841 (GS. 297) heißt, in der „Überzeugung, daß in dieser Provinz die Elemente der früheren, durch die natürliche Beschaffenheit des Landes und seine geschichtliche Entwicklung begründeten Verfassung nicht erloschen sind, sich vielmehr in einem der Fortbildung fähigen Umfange noch vorfinden". Es sei daher nötig, „jene Elemente zu erhalten und den Bedürfnissen der Zeit anzupassen, zugleich aber den neuentstandenen Elementen der ländlichen Gemeinden die erforderliche Berücksichtigung zu gewähren". Dementsprechend wurden einerseits die früher selbständig gewesenen kleinen Gemeinden — sofern sie noch einen eigenen Haushaltplan besaßen, ohne weiteres, die übrigen unter gewissen Voraussetzungen — als selbständige Gemeinden wieder hergestellt,[2]) andererseits aber

---

Hessen, des heutigen Regierungsbezirks Kassel, auf Grund des § 7 der Kurhessischen Gemeindeordnung v. 23. 10. 1834. § 8 dieses Gesetzes sah ferner die Vereinigung mehrerer Gemeinden zwecks gemeinschaftlicher Gemeindeverwaltung unter Wahrung ihrer eigenen Selbständigkeit zu sogen. „Bürgermeisterbezirken" vor. LGO.hess.-nass. hat diese Bezirke lediglich für die Polizeiverwaltung bestehen gelassen; als Kommunalverbände dagegen mußten sie sich binnen 3 Jahren nach Inkrafttreten der Landgemeindeordnung auflösen. Vgl. LGO.hess.-nass. §§ 64 Abs. 4, 119 Abs. 2; auch KrO.hess.-nass. § 27 Abs. 3.

[1]) KrO.westf. § 21; KrO.rh. § 21.

[2]) vgl. LGO. f. d. Pr. Westfalen v. 31. 10. 1841 (GS. 297) §§ 1, 2; GO.rh. §§ 1, 2.

auch die geschaffenen größeren Gemeinden bestehen gelassen;[1] diese wurden so aus Gemeinden zu Samtgemeinden.

In der Provinz Westfalen finden sich heute Samtgemeinden im Geltungsbereich der Landgemeindeordnung von 1856 (§§ 4, 5); zur Samtgemeinde können daher in erster Reihe Landgemeinden und sebständige Gutsbezirke, aber auch diejenigen städtischen Gemeinden gehören, in denen die StO.westf. nicht gilt.[2] Die Samtgemeinde fällt zusammen mit dem „Amt". Das Amt ist zwar in erster Linie staatlicher Verwaltungsbezirk, kann aber zugleich einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde bilden. Als solcher erstreckt sich sein Wirkungskreis auf „solche Angelegenheiten, welche für alle zu demselben gehörigen Gemeinden ein gemeinschaftliches Interesse haben", ist also insoweit grundsätzlich unbegrenzt. Welche kommunalen Angelegenheiten im einzelnen das Amt zu besorgen hat, wird nicht von den einzelnen Gemeinden bezw. selbständigen Gutsbezirken der Samtgemeinde zugeteilt, sondern, sofern es nicht gesetzlich besonders bestimmt ist, durch Beschluß ihres eigenen Organs, der Amtsversammlung, bestimmt; der Beschluß bedarf der Bestätigung des Kreisausschusses. Die Samtgemeinde besitzt also grundsätzlich die Kompetenzkompetenz; allerdings kann sie neue kommunale Aufgaben nicht gegen den Willen der Einzelglieder an sich ziehen, sondern bedarf dazu ihrer Zustimmung.

In der Rheinprovinz heißt die Samtgemeinde „Bürgermeisterei". Nach der mit der Novelle v. 15. 5. 1856 (GS. 435) noch heute geltenden Gemeindeordnung v. 23. 7. 1845 (GS. 523) gehörten zu den die Bürgermeisterei bildenden Gemeinden sowohl Landgemeinden als auch Städte; letztere sind jedoch inzwischen auf Grund des § 91 StO.rh. unter Annahme der Stadtverfassung aus den Bürgermeistereiverbänden ausgeschieden. Die rheinische Bürgermeisterei ist stets nicht nur Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung, sondern zugleich Kommunalverband. Ihr kommunaler Wirkungskreis ist genau so umschrieben. wie der des westfälischen Amts; was im einzelnen zu ihm gehört, wird auch hier,

---

[1]) LGO. f. Westfalen von 1841 §§ 12—14, GO.rh. §§ 7—9.

[2]) LGO.westf. § 1.

sofern es nicht gesetzlich bestimmt ist, durch ihr eigenes Organ, die Bürgermeistereiversammlung, vorbehaltlich der Genehmigung des Kreisausschusses beschlossen, und zwar hier, ohne daß der Beschluß jemals an die Zustimmung der Einzelgemeinden gebunden ist.[1] Die Bürgermeisterei kann also beliebig welche kommunalen Aufgaben, sofern sie nur gemeinschaftliche für alle Einzelgemeinden sind, auch gegen deren Willen an sich ziehen.

b) Was die gesetzliche Regelung der zweiten Art von Gemeindeverbindungen, der Zweckverbände, im preußischen Recht betrifft, so kann man zwei Gruppen von Gesetzen unterscheiden: solche, welche spezielle Normen über die Bildung von Zweckverbänden für einen bestimmten Zweck, sei es für den Umfang des ganzen Staates oder nur einer Provinz, enthalten und solche, welche allgemeine Normen über die Bildung von Zweckverbänden zu einem erst noch zu bestimmenden Zweck aufstellen, also den Charakter von Blankettgesetzen haben.

1. In der ersten Gruppe sind am wichtigsten diejenigen Gesetze, auf Grund deren sich die Armen-, die Schul- und die Wegeverbände gebildet haben.

Zum Zweck gemeinschaftlicher Armenpflege haben sich in der Provinz Schlesien bereits auf Grund eines Ediktes v. 14. 12. 1747 wegen Ausrottung der Bettler usw. Rittergüter und Gemeinden zu Verbänden vereinigt.[2] Auch in der Provinz Pommern, im Regierungsbezirk Stralsund haben sich schon frühzeitig derartige Verbände, die „Kirchspielsarmenverbände", gebildet. Das allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten von 1794 enthielt keine allgemeinen Bestimmungen über Armenverbände (vgl. Teil II Titel 19). Ebenso kannte das preußische Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege v. 31. 12. 1842 (GS. 1843 8) als örtliche Armenverbände nur die einzelnen Gemeinden und selbständigen Güter, hob jedoch die bereits bestehenden gemeinschaftlichen Armenverbände nicht auf, sondern erkannte sie als den

---

[1] GO.rh. §§ 7, 8.

[2] vgl. dazu auch das Gesetz über die Aufbringung der Kosten der örtlichen Armenpflege in der Provinz Schlesien, ausschließlich der Oberlausitz v. 18. 3. 1869 (GS. 505).

Gemeinden gleichstehend an (§ 7).[1]) Für das ganze Gebiet ursprünglich des Norddeutschen Bundes, später des Deutschen Reiches, traf dann das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 6. 6. 1870[2]) die Bestimmung, daß Ortsarmenverbände aus mehreren Gemeinden und Gutsbezirken gebildet werden sollten.[3]) Das in Gemäßheit des § 8 dieses Gesetzes ergangene preußische Ausführungsgesetz v. 8. 3. 1871 (GS. 130) regelt die Verhältnisse dieser Gesamtarmenverbände in den §§ 9—15.[4]) Danach bleiben die bereits existierenden Gesamtarmenverbände bestehen und die rheinischen Bürgermeistereien, westfälischen Ämter und sonstigen Samtgemeinden können als Gesamtarmenverbände eingerichtet werden. Neue Gesamtarmenverbände können nur „mittelst gegenseitiger Vereinbarung" gebildet werden; alle Einzelheiten der gemeinschaftlichen Verwaltung bleiben der Regelung durch ein Statut vorbehalten. Für die Provinz Hannover gilt noch die Besonderheit des § 83 LGO.hann., wonach hier zur Bestreitung der außerordentlichen Armenlast auch die zwangsweise Verbindung von Gemeinden zulässig ist.

Im Gebiet der Volksschulpflege hatte früher der Grundsatz vorgeherrscht, daß die Errichtung und Unterhaltung der Schulen nicht Kommunallast sei (Kommunalprinzip), sondern den Hausvätern obliege (Sozietätsprinzip). So bestimmt § 29 II, 12 des preuß. Landrechts: „Wo keine Stiftungen für die gemeinen Schulen vorhanden sind, liegt die Unterhaltung der Lehrer den sämtlichen Hausvätern jedes Ortes, ohne Unterschied, ob sie Kinder haben oder nicht, und ohne Unterschied des Glaubensbekenntnisses ob"; in den folgenden Paragraphen werden noch Einzelheiten geregelt. Diese landrechtlichen Bestimmungen gelten noch heute in der Provinz Posen. Das Kommunalprinzip dagegen

---

[1]) Das Gesetz zur Ergänzung der Gesetze v. 31. 12. 1842 über die Verpflichtung zur Armenpflege und die Aufnahme neu anziehender Personen v. 21. 5. 1855 (GS. 311) brachte ebenfalls keine Bestimmungen über Gesamtarmenverbände.

[2]) BGBl. 360; jetzt gültig in der Fassung der Bekanntm. v. 7. 6. 1908 RGBl. 380.

[3]) vgl. § 3; dieser ist durch die Abänderungsgesetze v. 12. 3. 1894 (RGBl. 259) und v. 30. 5. 1908 (RGBl. 377) nicht berührt worden.

[4]) Das Abänderungsgesetz v. 11. 7. 1891 (GS. 300) läßt diese Bestimmungen unverändert.

ist bereits anerkannt in der noch heute in der Provinz Westpreußen geltenden Schulordnung für die Elementarschulen der Provinz Preußen v. 11. 12. 1845 (GS. 1846 1). Sie sieht überall, wo „keine besonderen Stiftungen und keine durch besondere Rechtsgründe zur Unterhaltung der Schulen und der Lehrer verpflichteten Personen" vorhanden sind, die Verpflichtung der Ortsgemeinden zur Aufbringung der Mittel der Schulunterhaltung vor; für den Fall, daß mehrere Gemeinden für eine Schule gemeinschaftlich sorgen, finden sich aber auch hier nur wenige dürftige Bestimmungen.[1]) Das Gesetz betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen v. 28. 7. 1906 (GS. 335) statutiert allgemein für den Umfang des ganzes Staates mit Ausnahme der genannten beiden Provinzen[2]) das schon in Art. 24, 25 der preuß. Verfassung ausgesprochene Prinzip der Gemeindeschulen und hebt die „Schulsozietäten", die Verbindungen der die Schullast tragenden Hausväter, auf (§ 24).[3]) Die bürgerlichen Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke sind Träger der Schullast, „Schulverbände" (§ 1). Da natürlich nicht jede Gemeinde und jeder Gutsbezirk seine eigene Schule haben kann, ergibt sich die Notwendigkeit der möglichen Vereinigung mehrerer zu „Gesamtschulverbänden". Das Gesetz sieht die Bildung solcher auch gegen den Willen der Beteiligten vor; nur für die Verbindung von Stadtgemeinden mit mehr als 25 Schulstellen mit anderen Gemeinden oder Gutsbezirken ist die Zustimmung aller Beteiligten erforderlich.[4])

Eine wichtige Kommunalaufgabe ferner, die ihrer Natur nach auf die Verbindung mehrerer Gemeinden bezw. Gutsbezirke zwecks gemeinsamer Erfüllung hinweist, ist die Anlegung und Unterhaltung von Wegen. Die Wegebaulast hat sich aus einer früher staatlichen Aufgabe jetzt meist zu einer kommunalen entwickelt, welche teils den Provinzen, teils den Kreisen, teils den Gemeinden obliegt. Die preußische Wegegesetzgebung ist provinziell stark zer-

---

[1]) vgl. §§ 38—42, 52, 53, 57—60.

[2]) § 70.

[3]) Nur zur Errichtung und Unterhaltung besonderer jüdischer Volksschulen können Schulsozietäten bestehen bleiben; vgl. § 40.

[4]) vgl. §§ 1—4, ferner §§ 9, 49—62; auch ZustG. Titel VII.

splittert.[1]) Die neuen Wegeordnungen — für die Provinzen Sachsen, Westpreußen, Posen und Ostpreußen — enthalten durchweg die Bestimmung, daß Gemeinden und Gutsbezirke mit benachbarten Gemeinden und Gutsbezirken zur gemeinsamen Erfüllung der Wegebaulast nach den Bestimmungen des Titel IV der LGO.östl. — auf die ich gleich zu sprechen komme — verbunden werden können, und daß diese Bestimmungen auf die bereits bestehenden Wegeverbände sinngemäße Anwendung finden.[2])

Geringeres Interesse verdienen andere gesetzliche Bestimmungen, auf Grund deren sich Zweckverbände bilden können. So sind für eine Reihe von Provinzen Gesetze ergangen, welche den Gemeinden das Halten einer erforderlichen Anzahl von Zuchtbullen zur Pflicht machen; zur Erfüllung dieser Pflicht können sich auch mehrere benachbarte Gemeinden zu einem „Bullenhaltungsverbande" vereinigen; die Vereinigung kann auch gegen ihren Willen angeordnet werden.[3]) In der Provinz Hessen-Nassau können auf Grund eines analogen Gesetzes betr. das Halten von Ziegenböcken auch „Bockhaltungsverbände" gebildet werden.[4])

Das Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden v. 1. 8. 1883 (GS. 287) ferner sieht im Titel XVIII (§§ 139, 140) für ganz Preußen die freiwillige bezw. erzwungene Vereinigung von Landgemeinden und Gutsbezirken zu „Spritzenverbänden" vor „behufs gemeinschaftlicher Anschaffung und Unterhaltung von Feuerspritzen"; die Einzelheiten bleiben statutischer Regelung vorbehalten.

---

[1]) Alle, sich durch 70 Jahre hinziehenden Versuche einer einheitlichen Regelung des Wegerechts blieben erfolglos und wurden 1877 endgültig aufgegeben.

[2]) WegeO. f. d. Pr. Sachsen v. 11. 7. 1891 (GS. 316) § 18; WegeO. f. d. Pr. Westpreußen v. 27. 9. 1905 (GS. 357) §§ 20, 48; WegeO. f. d. Pr. Posen v. 15. 5. 1907 (GS. 243) §§ 19, 49; WegeO. f. d. Pr. Ostpreußen v. 10. 7. 1911 (GS. 99) §§ 18, 48; vgl. auch ZustG. Titel XI.

[3]) Gesetz betr. die Verpflichtung der Gemeinden in den Landkreisen der Rheinprovinz zur Bullenhaltung v. 27. 6. 1890 (GS. 217) § 4; Gesetz betr. die Verpflichtung der Gemeinden in den Provinzen Hessen-Nassau und Schlesien zur Bullenhaltung v. 19. 8. 1897 (GS. 393) § 3; für die Provinz Sachsen v. 7. 6. 1891 (GS. 115) § 3; für die Provinz Hannover v. 25. 7. 1900 (GS. 305) § 3; für die Provinz Westfalen v. 25. 7. 1900 (GS. 307) § 3.

[4]) Gesetz betr. die Verpflichtung der Gemeinden in der Provinz Hessen-Nassau zur Haltung von Ziegenböcken v. 12. 6. 1909 (GS. 675) § 3.

Für das ganze Gebiet des Deutschen Reiches hatte § 12 KVG. v. 15. 6. 1883/10. 4. 1892 (RGBl. 1892 S. 417) die freiwillige oder zwangsweise Vereinigung mehrerer Gemeinden zu gemeinsamer Gemeindekrankenversicherung vorgesehen. § 527 RVO. v. 19. 7. 1911 (RGBl. S. 509) bestimmt für den Fall, daß eine Orts- oder Landkrankenkasse für mehrere Gemeinden bezw. selbständige Gutsbezirke errichtet ist, deren Zusammenschluß zu einem Zweckverbande nach näherer Bestimmung der Landesregierung.

2. Ich komme nun zu jener zweiten Gruppe von Gesetzen, welche nicht für eine im Gesetz selbst bestimmte Aufgabe die Bildung von Zweckverbänden vorsehen, sondern nur einen gesetzlichen Rahmen schaffen, innerhalb dessen sich Zweckverbände bilden können.

Kurz erwähnt seien hier zunächst die Bestimmungen der LGO.westf. (§ 5 Abs. 2) und der GO.rh. (§ 60 Abs. 1) in der durch die Nov. z. GO.rh. geschaffenen Fassung, wonach sich innerhalb eines westfälischen Amtes oder einer rheinischen Bürgermeisterei für einzelne Angelegenheiten, welche mehreren, aber nicht allen Gliedern der Samtgemeinde gemeinsam sind, ein Zweckverband bilden kann; diese Angelegenheiten gehören alsdann zum Geschäftskreise der Organe der Samtgemeinde — Amtmann und Amtsversammlung bezw. Bürgermeister und Bürgermeistereiversammlung —, jedoch haben die Vertreter der nicht beteiligten Gemeinden darüber nicht mitzubeschließen. Auch Gemeinden aus verschiedenen rheinischen Bürgermeistereien können einen Zweckverband bilden, dessen Angelegenheiten dann von einer besonderen aus den Bürgermeistereivertretern der betreffenden Gemeinden gebildeten Versammlung beraten werden (§ 60 Abs. 2 u. 3).[1]

Zweckverbände in dem von uns verstandenen Sinne sind auch die hannoverschen „Samtgemeinden“. Jn einem die hann. Landgemeindeordnung v. 4. 5. 1852 (Hann. GS. 1852 Abt. I S. 83) betreffenden Ausschreiben des hannoverschen Ministeriums des Jnnern vom gleichen Tage (Hann. GS. 1852 II, 3) wurde die Vereinigung solcher „Landgemeinden, welche keine für die gehörige

---

[1]) Vor der Nov. z. GO.rh. wurden die gemeinsamen Angelegenheiten in beiden Fällen durch Deputationen der Gemeinderäte der betreffenden Gemeinden beraten.

Ausübung der Rechte und Pflichten der Gemeinden genügende Größe haben, 1. in bezug auf Wohnrecht und 2. in bezug auf Armenlast, oder wenn dies von den Gemeinden nicht gewünscht wird, auf außerordentliche Armenlast" anempfohlen (§ 1); nach § 9 können auch Verbände für andere „bestimmte Verhältnisse" gebildet werden; immer ist „von etwa schon bestehenden Verbindungen (Kirchspielsverband usw.) auszugehen" (§ 2); das Verhältnis der einzelnen Gemeinden zueinander ist durch Statut zu regeln (§ 6). In den am Schluß des Ausschreibens aufgestellten Leitsätzen wird noch besonders auf die Wichtigkeit solcher Verbindungen hingewiesen; hierbei werden nur diejenigen mit Einheit des Wohnrechts als Samtgemeinden bezeichnet. Noch heute ist die in dieser Beziehung inhaltlich gleiche Ministerialbekanntmachung v. 28. 4. 1859 (Hann. GS. 1859 I S. 409) in Geltung; vereinzelte Bestimmungen trifft auch die LGO.hann. selbst (§§ 20, 62 Abs. 3, 83). Praktische Bedeutung kommt diesen Normen heute, da das Wohnrecht keine Bedeutung mehr hat und für die Bildung von Verbänden zur Tragung der Armenlast das Unterstützungswohnsitzgesetz mit seinem preußischen Ausführungsgesetz auch für Hannover maßgebend ist, nur noch hinsichtlich anderer „bestimmter Verhältnisse" zu.

Wir kommen nunmehr zu einer gesetzlichen Bestimmung, die unser besonderes Interesse verdient, weil wir es hier mit dem geschichtlichen Ausgangspunkt des Zweckverbandsgesetzes von 1911 zu tun haben; es ist dies § 53 der Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen,[1]) Schlesien und Sachsen v. 13. 12. 1872 (GS. 661). Durch diese wurde „behufs Verwaltung der Polizei und Wahrnehmung anderer öffentlicher Angelegenheiten jeder Kreis mit Ausschluß der Städte in Amtsbezirke geteilt" (§ 47); jeder Amtsbezirk besteht aus einer oder mehreren Landgemeinden oder selbständigen Gutsbezirken (§ 21 Abs. 2). An der Spitze steht der Amtsvorsteher; daneben besteht ein Amtsausschuß, welcher in den — hier allein interessierenden — aus mehreren Gemeinden und Gutsbezirken zusammengesetzten Amtsbezirken aus deren Ver-

[1]) In Posen ist diese KrO. nie in Kraft getreten; vgl. § 182 dieses Gesetzes und Art. III der Nov. v. 29. 3. 1881 (GS. 155).

tretern besteht (§§ 50, 51). § 53 gab nun den zu einem Amtsbezirk gehörigen Gemeinden und Gutsbezirken die Befugnis, „durch übereinstimmenden Beschluß einzelne Kommunalangelegenheiten dem Amtsbezirk zu überweisen“; die Beschlußfassung in diesen Angelegenheiten sollte dem Amtsausschuß zustehen.[1]) Die Institution der Amtsbezirke fand später noch Eingang in der Provinz Schleswig-Holstein (KrO.schl.-holst. §§ 21, 32—65); in der Provinz Hannover kann sie auf Antrag des Provinziallandtags durch Kgl. Verordnung eingeführt werden (§ 25 KrO.hann.).

Die Bestimmung des § 53 KrO. von 1872[2]) bewährte sich in der Praxis nicht. Die Gemeinden und Gutsbezirke machten von der ihnen eingeräumten Befugnis kaum Gebrauch. Es kann dies auch wohl nicht wundernehmen, wenn man berücksichtigt, daß die Amtsbezirke in erster Linie für Zwecke der Polizeiverwaltung geschaffen waren, ihre Abgrenzung also nach den hierfür maßgebenden Gesichtspunkten erfolgt war, wenn bei der Abgrenzung auch bereits bestehende andere Verbände möglichst berücksichtigt werden sollten (§ 48 Ziff. 4 Abs. 2 KrO.östl.). Wollte man die Bildung von Zweckverbänden fördern, so war es sicher der ungeeignetste Weg, erst für gänzlich andersartige Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung Bezirke zu schaffen und dann den zu einem solchen Bezirk gehörigen Gemeinden und Gutsbezirken die Befugnis zu geben, diesem Bezirk auch gemeinsame kommunale Aufgaben zu überweisen. Wie nun, wenn von fünf zu einem Bezirk gehörigen Gemeinden nur drei eine für einen Zweckverband geeignete kommunale Aufgabe zu erledigen, die beiden anderen aber nicht das geringste Interesse daran hatten? Oder wenn aus zwei benachbarten Amtsbezirken je eine oder zwei Gemeinden einen Zweckverband bilden wollten? Die LGO.östl. setzte daher jenen § 53 KrO. außer Kraft (§ 146)[3]) und regelte die Bildung von Zweckverbänden auf anderer selbständiger Grundlage und zugleich in eingehender Weise. Die einschlägigen Bestimmungen finden sich im vierten Titel (§§ 128—138). Danach können Landgemeinden

---

[1]) Die Nov. v. 19. 3. 1881 (GS. 155) ließ § 53 unberührt.

[2]) Entsprechend die KrO.schl.-holst. § 41.

[3]) Entsprechend die LGO.schl.-holst. § 146.

und Gutsbezirke miteinander und mit Stadtgemeinden (nicht aber letztere miteinander) zur Wahrnehmung einzelner kommunaler Angelegenheiten verbunden werden. Voraussetzung ist die nachbarliche Lage der betreffenden Kommunalkörper. Die Verbindung geschieht entweder bei Einverständnis aller Beteiligten durch Beschluß des Kreisausschusses (im Falle der Beteiligung von Stadtgemeinden des Bezirksausschusses) oder bei mangelndem Einverständnis zwangsweise durch den Oberpräsidenten, nachdem die Zustimmung der Beteiligten durch den Kreisausschuß im Beschlußverfahren ersetzt ist; diese zweite, autoritative Art der Bildung setzt das Vorliegen eines öffentlichen Interesses voraus. Ebenso wie die Bildung der Zweckverbände geschieht ihre Veränderung und Auflösung. Der König kann den Verbänden auf ihren Antrag die Rechte öffentlicher Körperschaften beilegen. Der Kreisausschuß trifft erforderlichenfalls Bestimmungen zur Ausgleichung der öffentlichrechtlichen Interessen der Verbandsmitglieder und kann insbesondere einzelne zu Vorausleistungen verpflichten, wenn sie ein größeres Interesse an der Verbandsbildung haben als die anderen. Die Rechtsverhältnisse der Verbände werden durch ein Statut geregelt, welches u. a. auch die Bezeichuung der von dem Verbande wahrzunehmenden Aufgaben enthalten und die Art der Beschlußfassung, der Berufung des Verbandsvorstehers und der Verbandsvertretung nach außen feststellen muß. Das Statut wird im Wege freier Vereinbarung der Beteiligten, wenn diese sich aber nicht einigen können, vom Kreisausschuß festgestellt. Das Gesetz trifft noch eine Reihe weiterer Vorschriften, welche von geringerem Interesse sind und hier übergangen werden können. Aus dem Gesagten erhellt insbesondere, daß hier die falsche Methode verlassen ist, erst einem bestimmten Verwaltungszweck entsprechende Bezirke abzugrenzen und dann diese Bezirke den Gemeinden auch als Zweckverbände für kommunale Aufgaben zur Verfügung zu stellen; vielmehr ist hier für die räumliche Abgrenzung der Zweckverbände naturgemäß eben das Bedürfnis der Beteiligten maßgebend; hierbei soll allerdings auf bereits bestehende Verbände aller Art, auch die Amtsbezirke, „tunlichst Rücksicht genommen werden“, was jedoch nur Ordnungsvorschrift ist und als solche sich aus dem Bestreben, die Verwaltungsorganisation möglichst ein-

fach und übersichtlich zu erhalten, rechtfertigt. Hinsichtlich der staatlichen Aufsicht über die Gemeindeverbände gelten dieselben Vorschriften wie für die über die Gemeinden (§§ 139 ff.). Von den bereits bestehenden Zweckverbänden sollten die Gesamtarmenverbände in Zukunft den Vorschriften der Landgemeindeordnung unterliegen, neue Armenverbände konnten nun im Bereich der LGO.östl. auch zwangsweise gebildet werden; die übrigen schon bestehenden Zweckverbände blieben unberührt; allerdings sollte nach einer ministeriellen Anweisung zur Ausführung der LGO.östl. v. 28. 12. 1891,[1]) wenn sie den an sie zu stellenden Anforderungen nicht genügten, ihre Umgestaltung nach Maßgabe der neuen Bestimmungen herbeigeführt werden. In der genannten Ministerialanweisung wird den Verwaltungsbeamten zur Pflicht gemacht, „der Bildung derartiger Verbände besondere Fürsorge zu widmen“.

Die Bestimmungen des 4. Titels LGO.östl. wurden bei Einführung der östlichen Landgemeindeordnung in der Provinz Schleswig-Holstein in die LGO.schl.-holst. wörtlich (§§ 128—138), sowie in die LGO.hess.-nass. (§§ 100—110) übernommen.

Man kann nicht sagen, daß diese Zweckverbandsnormen eine große praktische Bedeutung erlangt hätten. Nach einer in der Begründung des Zweckverbandsgesetzes enthaltenen Statistik[2]) betrug im Jahre 1910 in den neun Provinzen, in denen die besprochenen Bestimmungen des 4. Titels der LGO.östl. Geltung hatten — d. h. also im ganzen Gebiet des preußischen Staates mit Ausnahme der Provinzen Hannover, Westfalen und Rheinland und der Hohenzollernschen Lande — die Zahl der gebildeten Zweckverbände 916. Hierbei sind allerdings die Schul- und Armenverbände, deren Bildung sich, wie wir gesehen haben, zum Teil auf andere Gesetzesnormen stützt, weggelassen. Die Zahl der Gesamtarmenverbände ist zufolge einer im Jahre 1908 bearbeiteten Statistik sehr bedeutend; dies besonders in den Provinzen Schlesien, wo es deren 2663 gab, Sachsen und Schleswig-Holstein sowie

---

[1]) Abgedr. z. B. bei v. Brauchitsch Bd. 3 S. 300, entsprechend Anweisung zur Ausführung der LGO.schl.-holst. v. 24. 7. 1892, abgedr. bei v. Brauchitsch-Haase S. 89.

[2]) E. 10.

im Regierungsbezirk Osnabrück; im ganzen übrigen Lande dagegen ist ihre Anzahl sehr gering; in den Regierungsbezirken Hannover, Hildesheim, Wiesbaden und in der ganzen Provinz Posen kamen zur Zeit der Zählung überhaupt keine vor. Von den 916 außer den Schul- und Armenverbänden gezählten Zweckverbänden entfielen 41 % auf Wege-, 15 % auf Kirchhofs-, 2 % auf Wasserleitungs-, 2 % auf Kanalisations-, $^1/_2$ bis $^3/_4$ % auf Verkehrs- und Gas- oder Elektrizitäts-, 38 % auf sonstige Verbände mit verschiedenen anderen Aufgaben. Die Provinzen Pommern, Posen, Westpreußen und Hessen-Nassau sind nur gering beteiligt. Nur 39 von den 916 Zweckverbänden, also etwas über 4 %, waren zwangsweise gebildet; in 67 Fällen, gleich etwas unter $7^1/_2$ %, war eine Einigung hinsichtlich des Statuts nicht gelungen, so daß dieses vom Kreisausschuß festgestellt werden mußte.

§ 2.

Vorgeschichte des Zweckverbandsgesetzes.

Obwohl, wie gezeigt, die Normen über die Bildung von Zweckverbänden in denjenigen Landesteilen, in denen sie Geltung hatten, für die Praxis keine große Bedeutung zu erlangen vermochten, wurden vielfach Wünsche dahin laut, ihre Geltungskraft räumlich und sachlich zu erweitern. Sie verdichteten sich zu dem Antrag Linz-Graf v. Spee v. 21. 1. 1910, welcher, von den beiden genannten Zentrumsabgeordneten unterzeichnet und durch 33 Fraktionskollegen unterstützt, dahin ging: „Das Haus der Abgeordneten wolle beschließen: Die Königliche Staatsregierung um baldige Vorlage eines Gesetzentwurfs zu ersuchen, wonach 1. die Bestimmungen Titel IV §§ 128—138 LGO. für die sieben östlichen Provinzen v. 3. 7. 1891 (GS. S. 272), betr. Verbindung nachbarlich belegener Gemeinden und selbständiger Gutsbezirke behufs gemeinsamer Wahrnehmung kommunaler Angelegenheiten, auf alle Provinzen der Monarchie entsprechend ausgedehnt werden, 2. eine Verbindung von nachbarlich belegenen Stadtgemeinden unter sich behufs gemeinsamer Wahrnehmung kom-

munaler Angelegenheiten zulässig ist".[1]) Der Antrag wurde zugleich mit einem ihn erweiternden Abänderungsantrag Frhr. v. Zedlitz und Neukirch-Vorster betr. die Bildung eines Zweckverbandes Groß-Berlin[2]) in der Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses v. 13. 6. 1910 beraten,[3]) im Prinzip von den Vertretern aller Parteien[4]) gutgeheißen und ohne Widerspruch angenommen; der Vertreter der Staatsregierung gab die Erklärung ab, daß diese einen entsprechenden Gesetzentwurf bereits ausgearbeitet habe und ihn soeben zur Begutachtung an die Oberpräsidenten gehen lasse.

In der nächsten Session gelangte die Regierungsvorlage an den Landtag. In der Thronrede der Eröffnungssitzung v. 10. 1. 1911 wurde sie mit folgenden Worten angekündigt: „Die Schwierigkeiten, welche der Erfüllung größerer kommunaler Aufgaben in einheitlichen Wirtschaftsgebieten aus der großen Zahl und Mannigfaltigkeit der beteiligten Gemeinden erwachsen, sind neuerdings immer schärfer hervorgetreten. Ihnen soll nach dem Wunsche des Hauses der Abgeordneten durch die Ausgestaltung des kommunalen Verbandwesens abgeholfen werden. Ein Gesetzentwurf über die Bildung von Zweckverbänden ist bereits ausgearbeitet worden".[5]) Dieser ging am 23. 1. 1911 beim Abgeordnetenhause ein[6]) und wurde in der 21. Sitzung v. 7. 2. 1911 in erster Lesung beraten und einer besonderen (13.) Kommission von 28 Mitgliedern überwiesen.[7]) Die Kommission beriet den Entwurf in zwei Lesungen in den Sitzungen v. 13., 15., 20. und 24. 2. und 25. 4. 1911 und änderte ihn in wesentlichen Punkten ab.[8]) In dieser veränderten Fassung kam er mit einer Reihe von

---

[1]) Drucks. AH. 21. L. 3. S. 1910 Nr. 61 III, 1933. Ein gleicher Antrag Linz-Graf v. Spee war bereits in der vorhergehenden Session gestellt worden, aber nicht zur Erledigung gekommen. Drucks. AH. 21. L. II. S. 1908/09 Nr. 550 IX, 5538.

[2]) Drucks. AH. 21. L. 3. S. 1910 Nr. 535 VII, 4728.

[3]) Ber. AH. 21. L. III. S. 1910. 85. Sitzung (V, 7088—7117, 7241—7250).

[4]) Die Polen hatten keinen Redner vorgeschickt.

[5]) Ber. AH. I, 3.

[6]) Drucks. AH. II, 970.

[7]) Ber. AH. II, 1446—1509.

[8]) Drucks. AH. Nr. 339 V, 3001—3047.

Abänderungsanträgen in der 73. Plenarsitzung v. 12. 5. 1911 [1]) zur zweiten und in der 77. v. 16. 5. 1911 [2]) zur dritten Lesung und wurde hier in abermals veränderter Fassung angenommen.[3])

In dieser Fassung wurde der Gesetzentwurf dem Herrenhaus vorgelegt und hier — entsprechend einem schon am 23. 2. 1911 gefaßten Beschlusse [4]) — ohne weiteres einer besonderen (10.) Kommission von 25 Mitgliedern überwiesen; [5]) diese tagte am 12., 13., 14. u. 17. 6. 1911 und beriet den Entwurf in zwei Lesungen; sie nahm einige Änderungen geringerer Bedeutung vor.[6]) Der Entwurf kam nunmehr zur Beratung im Plenum des Herrenhauses in der 15. Sitzung v. 21. 6. 1911 und wurde, nachdem hier einige bedeutungsvolle Amendements Annahme gefunden hatten, in abermals veränderter Fassung mit 59 Stimmen gegen 45 (unter diesen 32 Stimmen städtischer Vertreter!) angenommen.[7]) [8])

Da also das Herrenhaus der vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Fassung nicht zugestimmt hatte, mußte dieses sich nochmals mit dem Gesetzentwurf befassen. Durch Beschluß vom 23. 6. 1911 überwies es ihn ohne Debatte wieder an die (13.) Kommission.[9]) Auf deren Antrag wurde — unter Ablehnung der noch eingegangenen Abänderungsanträge — in der 96. Plenarsitzung v. 27. 6. 1911 der Gesetzentwurf nach wiederholter Beratung in der Fassung der Beschlüsse des Herrenhauses angenommen.[10])

Der Gesetzentwurf wurde am 19. 7. 1911 vom König sank-

---

[1]) Ber. AH. V, 6183—6245.

[2]) Ber. AH. V, 6466—6479.

[3]) Gegen die Stimmen der Fortschrittlichen Volkspartei, der Polen, der Sozialdemokraten und einer Minderheit der Nationalliberalen; vgl. die Erklärungen der Abgeordneten Büchtemann (Ber. AH. V, 6466), v. Saß-Jaworski (V, 6468), Dr. Liebknecht (V, 6404), Dippe (V, 6468).

[4]) Ber. HH. 5. Sitz. 47 f.

[5]) Ber. HH. 11. Sitz. 232.

[6]) Drucks. HH. Nr. 127 A u. B 551—581.

[7]) Ber. HH. 363—397.

[8]) Eine Zusammenstellung der Fassungen nach den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses und des Herrenhauses gibt Drucks. AH. Nr. 673 B VI, 4055—4062.

[9]) Ber. AH. 94. Sitz. VI, 7790.

[10]) Ber. AH. VI, 7959—7987; vgl. Ber. HH. 18. Sitz. 451.

tioniert und unter dem Namen „Zweckverbandsgesetz“ als Nr. 11 131 in Stück 20 der Preußischen Gesetzsammlung von 1911 S. 115 bis 123 am 31. 7. 1911 publiziert.

Das Gesetz ist — gemäß § 27 — für den ganzen Umfang der Monarchie am 1. 10. 1911 in Kraft getreten.

II. Dogmatischer Teil.

§ 3.

Die Zweckverbandsglieder.

(Gesetz § 1.)

Glieder eines Zweckverbandes können nach § 1 unseres Gesetzes sein: Städte, Landgemeinden, Gutsbezirke, Bürgermeistereien, Ämter und Landkreise. Unter „Städte“ sind natürlich alle Gemeinden mit städtischer Verfassung zu verstehen; mögen sie einem Landkreis angehören oder kreisfrei sein und einen Stadtkreis für sich bilden. Zu den Landgemeinden gehören auch die Kirchspielslandgemeinden in den Kreisen Dithmarschen und Husum und die zusammengesetzten Gemeinden in Hohenzollern, aber nicht die einzelnen Ortschaften, aus denen diese zusammengesetzt sind, da nur die ersteren „Landgemeinden“ im Sinne der betreffenden Gemeindeordnungen sind; die letzteren können demnach nicht Glieder eines Zweckverbandes sein. Wohl dagegen können dies die Einzelgemeinden der rheinischen und westfälischen Samtgemeinden, da sie eben wirkliche Landgemeinden sind; neben ihnen können auch die Samtgemeinden selbst, die Bürgermeistereien und Ämter, Zweckverbandsglieder sein.

Als solche kommen demnach zunächst in Betracht die drei Arten von kommunalen Körpern unterster Ordnung: die selbständigen Gutsbezirke, die Landgemeinden und die Stadtgemeinden sowie ferner die gewissermaßen auf einer Zwischenstufe zwischen Gemeinde und Kreis stehenden Samtgemeinden; schließlich aber können sich auch die Kommunalkörper mittlerer Ordnung, die Landkreise, an einem Zweckverband beteiligen. Alle diese kommu-

nalen Gebilde können in beliebiger Weise miteinander in einem Verbande vereinigt sein.[1])

Der Kreis der Zweckverbandsgliedet ist demnach gegenüber dem im 4. Titel der LGO.östl.[2]) gezogenen erheblich erweitert, da jener — wie gezeigt — nur die Kommunalkörper unterster Ordnung — auch hier noch mit der wichtigen Einschränkung, daß die Verbindung von Stadtgemeinden untereinander unzulässig war — umfaßte und zudem noch ihre nachbarliche Lage voraussetzte.

Der Antrag Linz-Graf v. Spee hatte noch daran festgehalten, daß nur benachbarte Kommunalkörper unterster Ordnung Subjekte eines Zweckverbandes sein könnten. Die einzige sachliche Erweiterung der in den Landgemeindeordnungen enthaltenen Zweckverbandsbestimmungen — neben der räumlichen Erweiterung der Ausdehnung auf das ganze Staatsgebiet — bestand darin, daß in Zukunft auch die Verbindung von Stadtgemeinden mit Stadtgemeinden zulässig sein sollte; in der Begründung seines Antrages bezeichnete der Abg. Linz allerdings auch die Ausdehnung der Zweckverbandsbestimmungen auf nicht benachbarte Gemeinden als „näherer Erwägung wert“.[3])

Diese weitere Ausdehnung hatte auch der bereits ausgearbeitete Gesetzentwurf der Staatsregierung aufgenommen. Er bezog sich auf die Verbindung von „Stadt-, Landgemeinden und Gutsbezirken mit Stadt-, Landgemeinden und Gutsbezirken“; er ließ also die Verbindung von Stadtgemeinden untereinander zu und sah vom Erfordernis der nachbarlichen Lage der Verbandsglieder ab; mit Recht wird in der Begründung zum Entwurf die Unzweckmäßigkeit des Festhaltens an der Voraussetzung nachbarlicher Lage betont.[4]) Wenn es auch naturgemäß in

[1]) Nur eine scheinbare Ausnahme bildet der Fluchtlinienverband nach § 3, der nicht aus Gutsbezirken allein bestehen kann, denn die Fluchtlinienfestsetzung gehört eben überhaupt nicht zu den Kommunalaufgaben eines Gutsbezirkes.

[2]) Es sind hier, wie stets in Zukunft, der Einfachheit halber nur die betreffenden Bestimmungen der östlichen LGO. zitiert; die entsprechenden Bestimmungen der schleswig-holsteinischen und hessen-nassauischen Landgemeindeordnungen sind darunter mit verstanden.

[3]) Ber. AH. 21. L. 3 S. 1910, 85. Sitz. V, 7249 f.

[4]) S. 13.

der Regel benachbarte Kommunalkörper sein werden, die ein Interesse an der gemeinschaftlichen Lösung einer Aufgabe haben, so ist es doch sehr wohl denkbar, daß auch nicht benachbarte ebenso dringlich ein derartiges Interesse haben können; der Abg. Linz[1]) brachte als Beispiele die Fälle, daß zwei Gemeinden mit gleichartigen Verhältnissen sich gemeinschaftlich mit Wasser oder elektrischer Kraft versorgen wollen, während eine zwischen ihnen liegende dritte Gemeinde bereits versorgt ist; die Regierungsbegründung weist auf den Schutz von Wäldern hin, die zwischen den Ortslagen verschiedener Gemeinden liegen.[2]) In allen solchen Fällen wird der Vereinigung in Zukunft nicht mehr das sachlich gar nicht gerechtfertigte Hindernis der nicht nachbarlichen Lage im Wege stehen. Zu bemerken ist hier noch, daß die Voraussetzung der nachbarlichen Lage ohne jede Einschränkung — etwa auf das Gebiet einer Provinz — aufgegeben ist; es ist hinfort theoretisch denkbar, daß ein ostpreußischer Gutsbezirk und eine hohenzollernsche Landgemeinde einen Zweckverband bilden.[3]) Besonders häufig wird eine Verbindung nicht unmittelbar aneinander grenzender Kommunalkörper da vorkommen, wo diese nur durch ein natürliches Hindernis, z. B. einen Fluß, getrennt sind, wobei es allerdings zweifelhaft sein kann, ob man nicht in solchen Fällen auch bisher bei vernünftiger Auslegung die Voraussetzung der „nachbarlichen Lage“ als gegeben anzusehen hatte.

Hatte somit schon der Regierungsentwurf den Kreis der Zweckverbandsbildung gegenüber den Bestimmungen der Landgemeindeordnungen wesentlich weiter gezogen, indem er das Erfordernis der nachbarlichen Lage fallen ließ und die Verbindung von Stadtgemeinden untereinander einführte, so ging die Kommission des Abgeordnetenhauses noch einen Schritt weiter, indem sie den bisherigen Standpunkt aufgab, wonach nur Körper gleicher kommunaler Ordnung — und zwar der untersten — zu Zweck-

---

[1]) Ber. AH. 21. L. 3. S. 1910 85. Sitz. V, 7249 f.

[2]) S. 13.

[3]) Vielleicht auch demnächst praktisch! Abg. Linz bei Begründung seines Antrags. „. . . wer weiß, was für Aufgaben auf dem Gebiete der Aviatik schlummern“. Ber. AH. 21 L. 3 S. 1910 V, 7250.

verbänden vereinigt werden konnten. Schon in der Begründung der Regierungsvorlage wird ausgesprochen, daß sich in letzter Zeit die kommunalen Aufgaben auch der höheren Verbände stark vermehrt hätten.[1]) „So haben eine Menge von Kreisen große Wasserwerke, Entwässerungsanlagen, Krankenhäuser, Kleinbahnen, Schiffahrtskanäle, Hafenanlagen, Vernichtungsanstalten für Tierleichen durchgeführt oder in Angriff genommen. Elektrische Überlandzentralen sind von Kreisen, neuerdings von Provinzen in den Kreis der kommunalen Aufgaben gezogen worden.“ Die Frage jedoch, ob „mit Rücksicht auf diese Entwicklung eine Erweiterung des Zweckverbandsgedankens durch Einbeziehung der weiteren Kommunalverbände (Bürgermeisterei-, Amtsverbände, Kreise, Provinzen)“ angebracht sei, wird verneint, „weil, soweit bisher ein gemeinsames Vorgehen weiterer und engerer Kommunalverbände stattgefunden hat, mit Erfolg die privatrechtliche Form des Vereins und der Gesellschaft (G. m. b. H., Aktiengesellschaft) zugrunde gelegt worden ist“; dazu komme, daß „die öffentlichrechtliche Zweckverbandsform unter ungleichartigen Kommunalverbänden zu erheblichen Komplikationen führt, die mit dem praktischen Bedürfnis in keinem angemessenen Verhältnis stehen“. Diese Begründung erscheint — ganz abgesehen davon, daß sie sich nur mit der Frage der Verbindung von Kommunalkörpern höherer mit solchen niederer Ordnung, mit der Frage der Verbindung mehrerer Kommunalkörper der gleichen höheren Ordnung (mehrerer Kreise, mehrerer Provinzen) dagegen überhaupt nicht befaßt — nicht sehr überzeugend. Schon der Natur der Sache nach passen die privatrechtlichen Gesellschaftsformen nicht für die Verbindung von öffentlichrechtlichen Kommunalkörperschaften.[2]) Eine solche kann ihre Aufgaben nur in einer öffentlichrechtlichen Verbandsform wirksam durchführen, ihre Organe sind alsdann öffentliche Behörden, ihre Angestellten mittelbare Staatsbeamten, sie kann Steuern, Gebühren und Beiträge erheben und

---

[1]) E. 12.

[2]) Abg. Frhr. v. Zedlitz und Neukirch in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 7. 2. 1911 (Ber. AH. II, 1469): „. . . man macht sich beinahe lächerlich, wenn man zu dem Registerrichter kommt und die Eintragung zweier Kreise zu einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung beantragt“.

auf öffentlichrechtlichem Zwangswege beitreiben, ihre Forderungen gehen als öffentliche privaten vor. Der Umstand, daß bisher die privatrechtlichen Formen „mit Erfolg“ angewandt wurden, beweist nur, daß überhaupt ein Bedürfnis des Zusammenschlusses bestand, welches mangels anderer Möglichkeiten eben in privatrechtlichen Formen sich vollziehen mußte; ob er wirklich erfolgreich war, könnte doch erst ein Vergleich mit einem analogen Verband öffentlichrechtlicher Natur zeigen.

Aus derartigen Erwägungen heraus beschloß die Kommission des Abgeordnetenhauses die Ausdehnung des Gesetzentwurfs auf die Bürgermeistereien, Ämter und Landkreise, ein Beschluß, welcher auch im weiteren Verlauf der parlamentarischen Arbeiten nicht mehr abgeändert worden ist. Und zwar können, wie bereits oben betont, Bürgermeistereien, Ämter und Landkreise nicht etwa nur mit gleichartigen Körpern, sondern beliebig miteinander und mit Gemeinden und Gutsbezirken verbunden werden. Eigentümliche Verbände können auf diese Weise dadurch entstehen, daß eine Samtgemeinde oder ein Kreis sich mit einer Einzelgemeinde zu einem Zweckverband zusammenschließen; in der Kommission wurde auf ein laut gewordenes Bedenken hin bemerkt, daß derartige Verbände z. B. in der Provinz Westfalen zwecks Errichtung von Reformgasthäusern praktisch würden.[1]) Die Einbeziehung der rheinischen und westfälischen Samtgemeinden in den Kreis der Verbandssubjekte wurde von der Kommission gegen den Widerspruch einer Minderheit beschlossen, welche eine weitere Einschränkung der Selbständigkeit der Einzelgemeinde befürchtete.[2]) Zweckverbände zwischen Stadt- und Landkreisen werden sich vielleicht besonders in den Fällen des Ausscheidens einer bisher kreis-

---

[1]) KBA. 12. Ein Beispiel aus der Praxis s. ferner bei Friedrichs N. 6 zu § 1.

[2]) KBA. 12f. Besonderer Widerstand wurde von Vertretern aus dem Rheinland geleistet (vgl. Rede des Abg. Linz in der Sitzung v. 12. 5. 1911, Ber. AH. V, 6187). Eine bei der 2. Lesung im Plenum gestellter Antrag auf Streichung des Wortes „Bürgermeistereien“ aus dem Gesetzentwurf ging nicht durch; Ber. AH. V, 6208. Gegen die Einbeziehung der westfälischen Ämter in das Zweckverbandsgesetz machte sich geringere Opposition geltend, was sich wohl daraus erklärt, daß diesen nicht wie den Bürgermeistereien die uneingeschränkte Kompetenzkompetenz gegenüber den Einzelgemeinden zusteht. Vgl. oben S. 6.

angehörigen Stadt aus dem Landkreise bewähren zwecks Regulierung der auch nach dem Auseinandersetzungsverfahren fortbestehenden einzelnen Beziehungen.[1])

Dagegen lehnte die Kommission die weitergehenden Anträge, auch den Provinzen, den Bezirksverbänden Wiesbaden und Kassel, dem Landeskommunalverband Hohenzollern,[2]) sowie Zweckverbänden[3]) die Beteiligung an einer Zweckverbandsbildung zu ermöglichen, ab. Was die Verbindung von Zweckverbänden mit anderen kommunalen Gebilden zu einem Oberzweckverband betrifft, so liegt auch m. E. hierfür kein Bedürfnis vor. Das Gegebene ist hier doch die Auflösung des bisherigen und Bildung eines räumlich erweiterten neuen Zweckverbandes bezw., wenn der neu hinzutretende Körper nur eine von mehreren dem bestehenden Zweckverband obliegenden Aufgaben mit diesem zusammen erfüllen will, die sachliche Beschränkung des bestehenden Zweckverbandes auf die auch künftig nur dessen Gliedern gemeinsamen Aufgaben und daneben die Bildung eines räumlich erweiterten Zweckverbandes für die künftig zusammen mit dem neuen Gliede zu erfüllende Aufgabe.

Bedauerlich scheint mir dagegen, daß die Verbindung von Provinzen (bezw. dem Kommunalverband Hohenzollern und den hessen-nassauischen Bezirksverbänden) zu freiwilligen Zweckverbänden unzulässig geblieben ist und diese daher für die gemeinsame Erfüllung kostspieliger Aufgaben — in der Kommission wurden z. B. die Unterhaltung von Provinzialwegen im Fall der Gemengenlage, die Errichtung von Lungenheilstätten im Gebirge, von Anstalten für irre Verbrecher erwähnt[4]) — auf die Gesellschaftsformen des Privatrechts angewiesen bleiben. Nach einer Mitteilung des Ministers des Inneren in der Kommission sind allerdings die Landeshauptleute „mit überwiegender Mehr-

---

[1]) vgl. Rede des Abg. v. Brandenstein in der Sitzung v. 7. 2. 1911, Ber. AH. II, 1460 f.

[2]) Antrag Nr. 6 (KBA. 7).

[3]) Antrag Nr. 16 (KBA. 9). Dies verlangten auch die Petitionen einiger zu einem Kanalisationsverband Berliner Vororte gehörigen Gemeinden.

[4]) vgl. ferner zur Frage der Bildung provinzieller Giroverbände die Rede des Abg. Linz. Ber. AH. II, 1453.

heit“ gegen die Ausdehnung des Gesetzes auf die Provinzen eingetreten,[1]) und es ist zuzugeben, daß ein Bedürfnis nicht allzuhäufig eintreten wird und dann durch ein Spezialgesetz befriedigt werden kann.

Die interessante Frage, die in der Begründung der Regierungsvorlage gestreift wird,[2]) inwieweit eine Verbindung kommunaler Körperschaften mit physischen oder juristischen Personen des Privatrechts gesetzlich geregelt werden sollte, hat unser Gesetz schon deshalb nicht gelöst, weil es — als preußisches Gesetz — sie gar nicht lösen konnte; mit Recht hebt die Begründung hervor, daß eine solche Regelung abändernde Eingriffe in reichsrechtliche Normen (insbesondere Bürgerliches Gesetzbuch und Handelsgesetzbuch) mit sich bringen müßte.[3])

Ebenso wird auch in Zukunft die Beteiligung des Fiskus an Zweckverbänden nicht durch unser Gesetz, sondern durch besondere Vereinbarungen zu regeln sein.[4])

Zu erwähnen bleibt noch, daß auch die Glieder des durch Gesetz v. 19. 7. 1911 geschaffenen Zweckverbandes Groß-Berlin — wenn auch mit einer später zu erwähnenden Einschränkung — Subjekte auch noch anderer Zweckverbände sein können.

§ 4.

Freiwilliger Zusammenschluß zu Zweckverbänden.

(Gesetz §§ 1, 26.)

Kommen beliebig viele solcher kommunaler Körper, welche Glieder eines Zweckverbandes sein können, dahin überein, einen

[1]) KBA. 11. Wie aus der Rede des Abg. Linz in der Sitzung v. 12. 5. 1911 hervorgeht, waren alle Landeshauptleute bis auf zwei dagegen. Vgl. Ber. AH. V, 6186.

[2]) E. 12.

[3]) vgl. die Vorschläge betreffend Schaffung einer besonderen Form („gemischte wirtschaftliche Unternehmung“) für eine „Gesellschaftsverbindung der Kommune mit der Privatindustrie“, welche Freund, Ministerialdirektor im Ministerium des Innern, der „Vater des Zweckverbandsgesetzes“, in der Deutschen Juristenzeitung macht. Dazu O. v. Gierke im Preußischen Verwaltungsblatt und Berthold in der Städte-Zeitung. In privatrechtlichen Gesellschaftsformen (Gemeinde als Hauptaktionär einer Aktiengesellschaft!) gibt es solche Verbindungen bereits mehrfach.

[4]) E. 12.

Zweckverband zu bilden, so haben sie ihre gemeinsame Absicht dem Kreisausschuß, oder wenn sich unter ihnen Städte oder Landkreise befinden, dem Bezirksausschuß anzuzeigen und entsprechende Anträge zu stellen; dieser beschließt über die Bildung des Zweckverbandes. Ins Leben gerufen wird der Zweckverband sonach nicht durch einen Vertrag, richtiger Gesamtakt, der Beteiligten, sondern den Beschluß einer Verwaltungsbehörde. Diese ist hierbei an die übereinstimmenden Anträge der Beteiligten nicht gebunden, sondern entscheidet nach freiem Ermessen. Ein in der Herrenhauskommission gemachter Versuch, die Beschlußbehörde insofern zu binden, als sie die Verbandsbildung nur dann sollte ablehnen dürfen, „wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen", mißglückte, was man wohl bedauern muß. Seitens der Regierung wurde allerdings bemerkt, daß eine derartige Bestimmung überflüssig scheine, denn die Beschlußbehörde drücke nur „gewissermaßen das letzte Siegel unter den Zweckverband".[1]) Es ist in der Tat zu hoffen, daß nur ganz ausnahmsweise aus überwiegenden öffentlichen Interessen dem übereinstimmenden Willen der Kommunalkörper nicht entsprochen werden wird.

Natürlich finden die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechtes Anwendung.[2]) Örtlich zuständig ist demnach die Behörde desjenigen Kreises bezw. Regierungsbezirks, in welchem die beteiligten Korporationen ihren Sitz haben; wären hiernach mehrere Behörden zuständig, weil die Beteiligten in verschiedenen Kreisen, Regierungsbezirken oder Provinzen ihren Sitz haben, so trifft unter ihnen der Regierungspräsident, Oberpräsident oder Minister des Inneren die Wahl. Mangels entgegenstehender Bestimmung im Gesetz kann in eiligen oder klarliegenden Fällen auch der Vorsitzende der Beschlußbehörde allein in ihrem Namen einen Bescheid erteilen, gegen welchen die Beteiligten, falls er ihren Anträgen nicht stattgibt, auf Beschlußfassung durch das Kollegium antragen können. Der Beschlußfassung braucht eine mündliche Verhandlung nicht vorauszugehen; die in der Regierungsvorlage in Anlehnung an die Bestimmung in § 128 LGO.östl. enthaltenen Worte „nach

---

[1]) KBH. Drucks. HH. 55.

[2]) vgl. besonders §§ 50—60, 115—126 LVG.

Anhörung der Beteiligten“ sind von der Abgeordnetenhauskommission gestrichen worden.[1]) Vorbescheid des Vorsitzenden und Beschluß des Kollegiums unterliegen der Anfechtung mit der Beschwerde an den Bezirksausschuß bezw. Provinzialrat, deren Entscheidungen endgültig sind.[2]) Die Anfechtung wird natürlich zumeist erfolgen, wenn die Entscheidung die Verbandsbildung ablehnt; aber auch die Anfechtung einer die Verbandsbildung aussprechenden Entscheidung ist — nicht nur seitens des Vorsitzenden der Behörde aus Gründen des öffentlichen Interesses, sondern auch seitens der beteiligten Kommunalkörper — denkbar. Wenn beispielsweise einer der Beteiligten sich mit der Verbandsbildung nur bedingungsweise oder unter Einschränkungen einverstanden erklärt hat und diese darauf ohne weiteres ausgesprochen wird so wird die Anfechtung mit der Begründung zulässig sein, daß das Einverständnis der Beteiligten zu Unrecht als gegeben angesehen sei.[3])

Eine Besonderheit besteht für die Stadt Berlin; will diese einen besonderen Zweckverband neben dem gesetzlich geschlossenen eingehen, so beschließt die durch das Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin v. 19. 7. 1911 geschaffene Beschlußbehörde für Groß-Berlin. Diese Bestimmung (§ 26 des Gesetzes) beruht auf einem Beschluß der Herrenhauskommission.[4]) Die Beschlußbehörde für Groß-Berlin besteht nach § 39 des Zweckverbandsgesetzes für Groß-Berlin aus dem Oberpräsidenten oder seinem Vertreter als Vorsitzenden, aus den Verwaltungsgerichtsdirektoren der Bezirksausschüsse für den Stadtkreis Berlin und zu Potsdam oder ihren Stellvertretern sowie aus vier auf sechs Jahre — je zur Hälfte von der Stadtverordnetenversammlung und dem Magistrat zu Berlin und vom brandenburgischen Provinzialausschuß — gewählten Mitgliedern. An welche Behörde die Beschwerde gegen die Entscheidung der

---

[1]) KBA. 60 (Fassung nach Antrag Nr. 8, KBA. 8, 17).

[2]) Abgesehen von den Fällen des § 126 LVG.

[3]) So mit Recht Hahn S. 128 N. 3 zu § 128. Freytag S. 294 N. 5 zu § 128; daher ist es mindestens ungenau, wenn Friedrichs S. 5 N. 8 zu § 1 die die Verbandsbildung anordnende Entscheidung für endgültig erklärt.

[4]) „Um den besonderen Verhältnissen der Stadt Berlin Rechnung zu tragen“, wie der KBH. sagt (Drucks. HH. 571).

Beschlußbehörde geht, sagt das Gesetz nicht; da letztere eine speziell gebildete Behörde ist, kann von einem „regelmäßigen Instanzenzug“ nicht die Rede sein; im Groß-Berliner Gesetz ist in jedem Einzelfall über die Anfechtbarkeit ihrer Entscheidungen bestimmt. Der Berichterstatter der 13. Kommission des Abgeordnetenhauses erklärte, daß im Fall des § 26 unseres Gesetzes die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht gegeben sei;[1]) eine Begründung hierfür brachte er nicht vor; doch dürfte diese Ansicht richtig sein, da als Beschwerdeinstanz sonst nur noch der Minister in Frage käme.

§ 5.

Autoritativer Zusammenschluß zu Zweckverbänden (Zwangszweckverbände).

(Gesetz § 2.)

Als die bedeutungsvollsten Normen des ganzen Gesetzes muß man die seines § 2 bezeichnen, welche den zwangsweisen Zusammenschluß zu Zweckverbänden regeln. Sie bildeten denn auch in allen Stadien des parlamentarischen Prozesses den Kristallisationspunkt der Debatte.

Schon bei Beratung des Antrags Linz-Graf v. Spee in der Session 1910 wurde von dem erstgenannten Antragsteller bei Begründung seines Antrags sowie von den Vertretern der bürgerlichen Linken[2]) betont, daß die Grundlage der Verbandsbildungen stets der freiwillige Zusammenschluß, der erzwungene nur die Ausnahme bilden sollte.[3]) Der Regierungskommissar Dr. Freund vertrat diesen Gedanken gleichfalls mit großer Entschiedenheit.[4]) Er meinte, es hieße „ein totgeborenes Kind zur Welt bringen, wenn man in erster Linie zwangsweise Verbindungen schaffen wollte“, und wies mit Recht auf die naturgemäß größere Arbeitsfähigkeit des freiwilligen Zweckverbandes gegenüber dem erzwungenen hin.

---

[1]) Ber. AH. VI, 7964.

[2]) Abg. Linz, (V 7242), Cassel (V, 7098), v. Bülow (Homburg) (V, 7108).

[3]) Ber. AH. 21. L. 3. S. 85. Sitz. V, 7088 ff., 7241 ff.

[4]) Ber. AH. 21. L. 3. S. 1910 85. Sitz. V, 7094 ff.

Demgemäß hatte auch der Entwurf der Staatsregierung die Zulässigkeit der autoritativen Bildung von Zweckverbänden gegenüber den Normen der betreffenden Landgemeindeordnungen schon etwas eingeschränkt. War nach jenen bei mangelndem Einverständnis der Beteiligten ihre zwangsweise Verbindung durch den Oberpräsidenten nur an die beiden Voraussetzungen geknüpft: Vorliegen eines öffentlichen Interesses und vorangegangene Ersetzung der Zustimmung der Beteiligten im Beschlußverfahren durch den Kreis-(Bezirks-)ausschuß,[1]) so verlangte dieser außerdem noch die Erfüllung einiger weiterer Bedingungen formeller Natur.

Er verlangte zunächst die Stellung eines Antrags auf Ergänzung des mangelnden Einverständnisses durch die Beschlußbehörde seitens eines Beteiligten oder der Kommunalaufsichtsbehörde beim Oberpräsidenten; diesem sollte es freistehen, den Antrag mangels öffentlichen Interesses schon seinerseits abzulehnen;[2]) gab er ihn aber an die Beschlußbehörde weiter, so war für das Verfahren vor dieser mündliche Verhandlung vorgeschrieben; nach beendetem Beschlußverfahren sollte der Oberpräsident über die Bildung entscheiden. Gegenüber diesen förmlichen Einschränkungen enthielt der Entwurf allerdings eine kleine sachliche Erweiterung. Nach dem Entwurf sollte die autorative Verbandsbildung zulässig sein, wenn es sich um allen Beteiligten gesetzlich obliegende Aufgaben, um solche fakultative Aufgaben, welche alle Beteiligten bereits freiwillig übernommen hatten, oder schließlich stets, wenn es sich um die Aufgaben der Elektrizitätsversorgung und der öffentlichen Verkehrseinrichtungen handelte. Nach dem bisherigen Rechtszustand konnte eine Zwangsbildung zur Erfüllung obligatorischer wie fakultativer Kommunalaufgaben erfolgen, und zwar dem Wortlaut des Gesetzes nach ohne Unterschied, ob die Beteiligten die betreffende fakultative Aufgabe bereits übernommen hatten oder nicht; dem Sinn des Gesetzes entsprach jedoch nur die Anwendung auf die erste Alternative.[3]) Daher wäre eine Zwangsbildung zur Erfüllung von Aufgaben der Elektrizitäts-

---

[1]) § 128 Abs. 2 LGO.östl.
[2]) E. 16.
[3]) E. 14.

versorgung nnd der öffentlichen Verkehrseinrichtungen auch ohne vorher erfolgte freiwillige Übernahme durch die Beteiligten, wie sie der Entwurf vorsah, bisher nicht erfolgt.

Die von der Regierung vorgeschlagenen Normen über die autoritative Zweckverbandsbildung sind vom Hause der Abgeordneten wie vom Herrenhause sehr erheblich im Sinne weiterer Verstärkung der Garantien gegen ungerechtfertigte Zwangsanwendung abgeändert worden. Dadurch ist im Geltungsbereich der landgemeinderechtlichen Zweckverbandsbestimmungen im Vergleich zum bisherigen Rechtszustand die Schaffung von Zwangszweckverbänden sehr erschwert wordrn. Es ist dem Landtag gelungen, die zwangsweise Verbandsbildung mit einem Wall von Kautelen zu umgeben, ein Erfolg, der m. E. lebhaft zu begrüßen ist. Ob es nicht geraten gewesen wäre, diesen Wall noch höher aufzurichten oder die Zwangsbildung gänzlich aus dem Gesetz zu eliminieren, werde ich im rechtspolitischen Teil zu untersuchen haben.

Die wichtigsten Abänderungen der Regierungsvorlage stammen aus der Kommission des Abgeordnetenhauses, deren diesbezügliche Beschlüsse im weiteren Verlauf der parlamentarischen Behandlung nicht mehr umgeändert wurden und Gesetz geworden sind.

Danach müssen für den zwangsweisen Zusammenschluß einer Anzahl von Verbandssubjekten, welche sich freiwillig nicht vereinigen wollen, folgende Voraussetzungen erfüllt sein.

1. Der Zweck des Verbandes muß auf die „Erfüllung von solchen kommunalen Aufgaben, welche allen Beteiligteu gesetzlich obliegen", gerichtet sein. Die Bestimmung der Regierungsvorlage, wonach die Zwangsvereinigung auch zur Erfüllung von fakultativen Gemeindeaufgaben zulässig sein sollte, wofern nur die Beteiligten diese bereits freiwillig übernommen hätten — und in zwei Fällen sogar auch ohne diese letztere Voraussetzung — ist erfreulicherweise gefallen. Wenn zu ihrer Verteidigung der Minister des Inneren in der Kommission auch anführte, daß fakultative Gemeindeaufgaben selbst innerhalb eines Zwangsverbandes doch ihren fakultativen Charakter beibehielten, da die Regierung zur Erzwingung ihrer Durchführung keine Mittel habe,[1]) so hatte er

[1]) KBA. 15.

zwar sachlich recht, nur spricht dieser Gedanke doch nicht für, sondern gerade gegen die verteidigte Maßnahme, diese schafft nur einen Rahmen ohne Inhalt; ganz anders ist die Sachlage beim Zwangsverband zwecks Erledigung obligatorischer Kommunalaufgaben; hier kann die Regierung nicht lediglich die Bildung des Verbandes, sondern — im Wege der Zwangsetatisierung — auch die Durchführung seiner Aufgaben erzwingen.[1]) Hier erst hat der autoritative Druck überhaupt einen Sinn.

Der in der Diskussion aufgetauchte Gedanke, die einzelnen obligatorischen Gemeindeaufgaben im Gesetz aufzuzählen, ist, wie zu erwarten, nicht verwirklicht worden. Mit Recht bezeichnete ein Regierungsvertreter in der Kommission diesen Gedanken als unausführbar,[2]) mit Rücksicht nicht nur darauf, daß es keineswegs feststehe, vielmehr sehr streitig sei, welche Gemeindeaufgaben obligatorische seien, sondern auch insbesondere darauf, daß man hier vor einer im ständigen Flusse befindlichen Entwicklung stehe; man könne höchstens gewisse Kategorien obligatorischer Gemeindeaufgaben bezeichnen, deren er fünf unterschied: Aufgaben betreffend die Organisation der Gemeinde, die Volksschule, den Wegebau, das Armenwesen und die Polizei. In der Tat muß man jenen Gedanken als wenig glücklich bezeichnen; wohl könnte man als Gesetzgeber über den Streit betreffend den Kreis der obligatorischen Kommunalaufgaben mit souveräner Gelassenheit hinwegsehen und einfach eine Reihe von Aufgaben als obligatorische im Sinne dieses Gesetzes bezeichnen, nicht aber könnte man dadurch die Entwicklung aufhalten, die vielleicht morgen schon eine Aufgabe zur obligatorischen stempelt, die heute noch eine fakultative ist.[3]) Man würde also innerhalb der obligatorischen Gemeindeaufgaben einen engeren Begriff von solchen im Sinne dieses Gesetzes, eine nicht sachlich, sondern rein zufällig begründete Unterscheidung schaffen. Das einzig Richtige konnte daher nur sein, von einer Aufzählung der obligatorischen

---

[1]) vgl. §§ 19, 35 ZustG.

[2]) KBA. 15.

[3]) So ist die Versorgung mit Trink- oder Wirtschaftswasser auf Grund von § 35 Abs. 2 des Reichsgesetzes betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten v. 30. 6. 1900 (RGBl. S. 306) eine obligatorische Gemeindeaufgabe geworden, während sie es bis dahin nicht war (Entsch. OVG. VII 358, Urteil v. 10. 11. 1880) E. 11.

Kommunalaufgaben abzusehen und deren Begriffsbestimmung — worauf ich später zu sprechen komme — dem Verwaltungsrichter zu überlassen.

2. Die Bildung des Zweckverbandes muß „im öffentlichen Interesse notwendig“ sein. Eine nähere Definition dieser Bestimmung ist — wie bisher — nicht gegeben. Es war in der Debatte wiederholt angeregt worden, die Annahme des Vorliegens eines öffentlichen Interesses an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen,[1]) aber Eingang im Gesetz fand diese Anregung nicht. Es wäre auch bei der Mannigfaltigkeit der lokalen Interessenverschiedenheiten in allgemein befriedigender Weise kaum möglich gewesen. Die Entscheidung darüber, ob ein öffentliches Interesse vorliegt und die Bildung des Zweckverbandes deshalb notwendig ist, bleibt demnach dem pflichtmäßigen Ermessen der Behörde anheimgestellt. Jedenfalls genügt nicht, daß die Verbandsbildung nur im öffentlichen Interesse wünschenswert ist, beispielsweise um beständigen Streitigkeiten der betreffenden Gemeinden über eine Angelegenheit ihrer Verwaltung ein Ende zu machen.[2])

3. Es muß von mindestens einem Drittel der Beteiligten oder von der Kommunalaufsichtsbehörde beim zuständigen Oberpräsidenten ein Antrag auf Anordnung der Ergänzung des mangelnden Einverständnisses der Beteiligten durch die Beschlußbehörde gestellt werden; gehören die beteiligten Kommunalkörper zu verschiedenen Provinzen, so hat der Minister den zuständigen Oberpräsidenten zu bestimmen.

Nach der Regierungsvorlage hätte der Antrag eines einzigen Beteiligten genügt; die Kommission des Abgeordnetenhauses setzte das Erfordernis der Antragstellung durch mindestens ein Drittel der Beteiligten durch. Man wird diese Kommissionsfassung für eine Verbesserung halten müssen; praktisch bedeutet sie eine solche allerdings nur da, wo mehr als drei Beteiligte in Frage stehen, und es ist zu bedauern, daß nicht der Kommissionsantrag Nr. 9 Ziff. 1 durchgegangen ist, der für jede Antragstellung die Zu-

---

[1]) So bereits in der Rede des Abg. Linz bei Begründung seines Antrages (Ber. AH. 21. L. 3. S. 1910 V, 7245 f).

[2]) Über den Begriff „notwendig“ vgl. Szczesny S. 44 ff.

stimmung der absoluten Mehrheit der Beteiligten verlangte.[1]) Bedauerlicher freilich bleibt, daß auch der Antrag Nr. 19 Ziff. 2 fiel,[2]) welcher die Berechtigung der staatlichen Aufsichtsbehörde zur Antragstellung gänzlich beseitigen wollte. So besteht die Möglichkeit, daß, selbst wenn sämtliche in Frage kommenden Kommunalkörper übereinstimmend der Ansicht sind, daß ein Zusammenschluß zu einem Zweckverband nicht in ihrem Interesse liegt, doch auf Antrag der staatlichen Aufsichtsbehörde die Frage der Verbandsbildung aufgerollt werden kann. Ohne diese Möglichkeit wäre allerdings das System staatlicher Zwangsverbandsbildung nur halb durchgeführt. Von Amts wegen, wie nach den bisherigen Bestimmungen der Landgemeindeordnungen, kann der Oberpräsident das Verfahren nicht einleiten. In praxi kann er jedoch dasselbe erreichen, indem er den Landrat oder Regierungspräsidenten zur Antragstellung anweist; da ferner auch die zweite Aufsichtsinstanz zur Antragstellung direkt berechtigt ist,[3]) so ergibt sich, daß bei Beteiligung von Kreisen und Städten, also gerade in den wichtigsten Fällen, der Oberpräsident als zweite Aufsichtsinstanz auch selbst zur Antragstellung berechtigt ist, mithin, da die Antragstellung hier nur eine sinnlose Förmlichkeit wäre, in diesen Fällen gegen den Wortlaut des Gesetzes doch auch ohne Antrag ex officio das Zwangsverfahren eröffnen kann.[4])

4. Der Oberpräsident hat nach Eingang eines Antrags zu prüfen, ob es sich um eine obligatorische Kommunalaufgabe handelt und die Verbandsbildung im öffentlichen Interesse notwendig ist. Kommt er zu einem verneinenden Ergebnis, so muß er den Antrag ablehnen; hält er jene Voraussetzung für gegeben, so kann er die Beschlußfassung über die Ergänzung der mangelnden Zustimmung durch die zuständige Beschlußbehörde anordnen. Eine rechtliche Verpflichtung zur letzteren Anordnung besteht nicht. Der Oberpräsident kann, selbst wenn er beide Voraussetzungen bejaht, den Antrag zurückweisen, wenn er die Verbandsbildung aus irgend-

---

[1]) KBA. 8, 20.

[2]) KBA. 9, 20.

[3]) KBA. 19. Im Regierungsentwurf hatte es geheißen „Kommunalaufsichtsbehörde erster Instanz".

[4]) Ungenau Friedrichs N. 8 zu § 2.

einem Grunde für inopportun hält, was freilich, wenn er sie einmal für „im öffentlichen Interesse notwendig“ erachtet hat, kaum denkbar ist. Die Entscheidung des Oberpräsidenten unterliegt keiner Anfechtung.

5. Ordnet der Oberpräsident das Ergänzungsverfahren an, so muß der Kreisausschuß bezw., wenn Städte- oder Landkreise beteiligt sind, der Bezirksausschuß über die Ergänzung der mangelnden Zustimmung Beschluß fassen. Für das Beschlußverfahren schreibt das Gesetz ausdrücklich mündliche Verhandlung vor. Es ist also den widerstrebenden Beteiligten Gelegenheit gegeben, die Gründe ihres Widerstandes klarzulegen. Aus der Notwendigkeit mündlicher Verhandlung ergibt sich die Unzulässigkeit der Erteilung eines Vorbescheides namens der Behörde durch ihren Vorsitzenden. Im übrigen greifen die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze Platz. Zu dem gemäß §§ 119 Abs. 3, 68 LVG. zur Verhandlung zu ladenden Personen gehört neben sämtlichen beteiligten Kommunalkörpern auch ein Vertreter der staatlichen Aufsichtsbehörde, falls von dieser der Antrag ausgegangen ist.

6. Gegen den die Ergänzung verweigernden Beschluß des Kreis- bezw. Bezirksausschusses steht den Antragstellern — in dieser Eigenschaft natürlich auch der Aufsichtsbehörde —, gegen den die Ergänzung aussprechenden Beschluß den widerstrebenden Kommunalkörpern, gemäß § 121 LVG. — in beiden Fällen aus Gründen des öffentlichen Interesses auch dem Vorsitzenden der Beschlußbehörde gemäß § 123 LVG. — binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Bezirksausschuß bezw. Provinzialrat zu. Der Beschluß dieser Behörden, welche ebenfalls nach mündlicher Verhandlung zu entscheiden haben,[1] ist endgültig, falls er die Ergänzung verweigert; spricht er sie aus und sind die der Verbandsbildung widersprechenden Kommunalkörper der Ansicht, daß ihnen die Aufgabe, zu deren Erfüllung sie in den Zweckverband gezwungen werden sollen, nicht gesetzlich obliegt, so ist ihnen durch das Gesetz die Klage beim Oberverwaltungsgericht gegeben. Diese letztere Bestimmung halte ich für eine außerordentlich dankens-

[1]) Friedrichs N. 9 zu § 2 S. 18.

werte Verbesserung der Regierungsvorlage, welche eine weitere Anfechtbarkeit nicht vorgesehen hatte. Man kann es bedauern, daß die Nachprüfung durch das Oberverwaltungsgericht auf die Frage beschränkt geblieben ist, ob „die Aufgabe, zu deren Erfüllung der Zweckverband gebildet werden soll, den Beteiligten gesetzlich obliege“ oder nicht, und daß die weitergehenden in der Kommission gestellten Anträge, welche auch die Möglichkeit einer Nachprüfung der Frage wünschten, ob ein öffentliches Interesse vorliege oder nicht, keine Mehrheit fanden.[1]) Zuzugeben ist, daß das Oberverwaltungsgericht — was in dieser Beziehung „ausschlaggebend für die ablehnende Haltung der Kommissionsmehrheit war —“[2]) wegen seiner örtlichen Entfernung zur Entscheidung der Frage, ob im gegebenen Fall nach den örtlichen Verhältnissen ein öffentliches Interesse vorliege, weniger geeignet erscheint als die Lokalbehörden. Daß aber für die rein juristische Frage, ob eine kommunale Aufgabe obligatorisch oder nur fakultativ ist, die Rechtskontrolle durch das höchste Verwaltungsgericht eingeführt ist und dadurch auch Garantien dafür geschaffen sind, daß diese wichtige Frage eine einheitliche Regelung findet, erscheint, wie gesagt, höchst erfreulich.

Es sei noch auf die Eigentümlichkeit hingewiesen, daß für Erhebung der Klage nicht die übliche verwaltungsrechtliche Rechtsmittelfrist von zwei, sondern eine Frist von vier Wochen festgesetzt ist; man hatte hierbei das Interesse der vielfach rechtsunkundigen kleinen Landgemeinden im Auge.[3])

7. Die endgültige Beschlußfassung über die Bildung des Zweckverbandes ist dem Oberpräsidenten vorbehalten. Dieser wird natürlich den Eintritt der Rechtskraft des ergangenen Beschlusses abzuwarten haben. An dessen Inhalt ist er nur insoweit gebunden, als er die Verbandsbildung nicht beschließen kann, wenn die Beschlußbehörde die Ergänzung der fehlenden Zustimmung verweigert hat; hat sie sie dagegen ausgesprochen, so steht es auch jetzt noch in seinem freien Ermessen, ob er die Verbandsbildung

---

[1]) Anträge Nr. 5 Ziff. 2, Nr. 11 Ziff. 3, auch Nr. 14 Ziff. 3 (KBA. 7, 9, 18).

[2]) KBA. 19.

[3]) KBA. 23.

beschließen will oder nicht. Tatsächlich wird er natürlich, nachdem er selbst das Ergänzungsverfahren angeordnet hat und die Ergänzung auch erfolgt ist, nur in den seltensten Fällen nunmehr zu einer Ablehnung der Verbandbildung kommen.

Der Beschluß des Oberpräsidenten ist jeder Anfechtung entgegen. Nur der Minister als sein vorgesetzter Beamter kann ihn im gewöhnlichen Dienstaufsichtswege anderweitig anweisen.

Die Anregung eines Kommissionsmitgliedes, nicht dem Oberpräsidenten, sondern dem Provinzialrat als einem Organ der Selbstverwaltung die letzte Entscheidung zu überlassen, ging nicht durch.[1]) Die Kommissionsmehrheit war der Ansicht, daß die Selbstverwaltungsorgane bereits in ausreichendem Maße an dem Verfahren beteiligt seien.

8. Alle diese die Erschwerung der Zwangsbildung bezweckenden Beschlüsse der Kommission des Abgeordnetenhauses wurden vom Plenum beider Häuser gutgeheißen. Das Herrenhaus fügte ihnen eine bedeutungsvolle weitere Einschränkung hinzu. Danach kann ein Zweckverband im Wege des Zwanges nicht gebildet werden, „sofern und solange ein Beteiligter bereit und imstande ist, die gemeinsame Aufgabe dadurch zu erfüllen, daß er den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer kommunalen Anstalt gegen angemessene Entschädigung einräumt“ (§ 2 Abs. 5 des Gesetzes).

Nachdem ein derartiger Antrag in der Kommission des Herrenhauses mit Stimmengleichheit abgelehnt worden war,[2]) tauchte er in abgeänderter Fassung als Antrag Veltmann[3])[4]) in der Plenarberatung wieder auf und wurde hier angenommen.[5])

Unter „Bereitschaft“ ist nicht zu verstehen, daß der betreffende Beteiligte die Anlage bereits fertiggestellt hat.[6]) Diese letztere engere Auffassung vertrat die Staatsregierung.[7]) Der in der

---

[1]) KBA. 23.

[2]) Drucks. HH. 580 (Antrag Nr. 21), 560—564.

[3]) Oberbürgermeister von Aachen; von den 16 Herrenhausmitgliedern, die den Antrag unterstützten, waren noch 6 Oberbürgermeister.

[4]) Drucks. HH. 583 (Nr. 134).

[5]) Ber. HH. 385—390.

[6]) So mit Recht Friedrichs N. 13 zu § 2; Szczesny N. 15 zu § 2; and. A. Genzmer S. 237 N. 11.

[7]) Ber. AH. VI, 7961.

Kommission des Herrenhauses gestellte Antrag bezog sich unzweifelhaft nur auf schon vorhandene Einrichtugen.[1]) Ob dies dagegen gleichfalls der Sinn des zur Plenarberatung gestellten und Gesetz gewordenen Antrags Veltmann war, ist zweifelhaft geblieben.[2]) Für die hier vertretene weitere Auslegung scheint mir besonders der von Friedrichs angeführte Grund zu sprechen, daß ja auch ein zu gründender Zweckverband seine Anlagen meistens erst errichten muß.[3]) Das bloße Versprechen freilich, die betreffende Einrichtung schaffen zu wollen, kann nicht als genügend angesehen werden. Über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 2 Abs. 5 und die Höhe der Entschädigung beschließt im Streitfall der Kreisausschuß, bei Beteiligung von Städten oder Landkreisen der Bezirksausschuß. Diese Beschlußfassung kann, wenn bereits ein Verfahren betreffend Zwangsbildung eingeleitet ist, und nun erst ein Beteiligter behauptet, die Voraussetzungen des § 2 Abs. 5 liegen zu seinen Gunsten vor, mit dem Ergänzungsbeschlußverfahren verbunden werden, derart, daß über die Ergänzung der mangelnden Zustimmung erst beschlossen wird, nachdem die Voraussetzungen des § 2 Abs. 5 als nicht gegeben festgestellt sind. Beide Beschlußverfahren sind jedoch voneinander gänzlich unabhängig. Für das hier in Frage stehende ist mangels ausdrücklicher Vorschrift die mündliche Verhandlung nicht erforderlich.[4])

Es ist wohl zu beachten, daß hier eine Zwangsbildung überhaupt ausgeschlossen ist, auch wenn es sich um die Erfüllung obligatorischer Gemeindeaufgaben handelt, sofern nur der Kreis- oder Bezirksausschuß oder Provinzialrat ausgesprochen hat, die betreffende Aufgabe könne auch auf die hier angedeutete Art erfüllt werden. Sobald jedoch die Voraussetzungen hierfür weg-

---

[1]) Drucks. HH. 560 links unten.

[2]) Ber. HH. 385 ff.; bes. Ber. AH. VI, 7960 f., 7971 ff.

[3]) vgl. auch die der hier vertretenen Ansicht entsprechenden Ausführungen des Abgeordneten Ecker (Winsen), der als Berichterstatter der Kommission des Abgeordnetenhauses besondere Gelegenheit hatte, sich mit dieser Kontroverse zu befassen (Ber. AH. VI, 7973).

[4]) Ebenso Friedrichs N. 11 zu § 2 S. 20; and. A. Szczesny N. 17 zu § 2 S. 54.

fallen („solange bereit und imstande ist"), wird die Frage der Zweckverbandsbildung wieder akut.

Diese Bestimmung hat in erster Linie das Interesse der großen Städte im Auge. Sie tendiert dahin, ihnen die Selbständigkeit in der Verwaltung großer Anlagen, die sie allein unter erheblichen Opfern geschaffen haben, z. B. Wasserwerke, zu erhalten und zu verhindern, daß sie auf Betreiben leistungsunfähiger Vorortsgemeinden im Wege der Zwangszweckverbandsbildung genötigt werden können, sich mit jenen in die Verwaltung dieser Anlagen zu teilen. Es handelt sich hier in Wahrheit um einen Fall, in welchem das Gesetz ausspricht: Sind diese bestimmten Voraussetzungen gegeben, so besteht kein öffentliches Interesse an der Bildung eines Zweckverbandes. So gibt diese positive Bestimmung des Gesetzes den Behörden, welche das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses an der Zwangsverbandsbildung nachzuprüfen haben, wenigstens in einer Richtung einen Fingerzeig. Mit Recht sagt Friedrichs[1]) exemplifizierend, ein öffentliches Interesse an einer Zwangsverbandsbildung dürfe — analog dieser Bestimmung — nicht angenommen werden, wenn zwei Gemeinden einen Zweckverband bilden wollten, der Kreis aber bereit und imstande ist, die betreffende Anlage seinerseits ihnen zur Verfügung zu stellen.

Es bliebe noch zu bemerken, daß — auf Grund eines Beschlusses des Herrenhauses[2]) — die Zwangsbestimmungen auf die selbständigen Glieder des Zweckverbandes Groß-Berlin überhaupt keine Anwendung finden.

---

[1]) N. 12 zu § 2 S. 20.

[2]) Drucks. HH. 589, Antrag Nr. 143; Ber. HH. 390.

Robert Noske, Borna-Leipzig, Großbetrieb für Dissertationsdruck.

Lebenslauf.

Ich bin geboren am 13. September 1887 zu Libau in Rußland als Sohn des verstorbenen Kaufmanns Alexander Wirckau und seiner Ehefrau Elisabeth geb. Gamper. Im Jahre 1897 erwarb ich die preußische Staatsangehörigkeit. Ich besuchte das humanistische Gymnasium zu Wiesbaden, welches ich Ostern 1906 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Hierauf widmete ich mich dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Lausanne (S.-S. 1906), Bonn (W.-S. 1906/07, S.-S. 1907), Berlin (W.-S. 1907/08) und Marburg (S.-S. 1908, W.-S. 1908/09, S.-S. 1909). Am 18. Dezember 1909 bestand ich vor der am Kgl. Oberlandesgericht in Cassel bestellten Prüfungskommission das erste juristische Staatsexamen. Seitdem bin ich als Gerichtsreferendar beschäftigt. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 23. Dezember 1912.

Edgar Wirckau.